

NOU

Norges offentlige utredninger **2001:16**

Frihet til mangfold

Om folkehøgskolens rammevilkår

Utredning fra utvalg oppnevnt i statsråd 10. mars 2000

Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2. mai 2001

Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 10. mars 2000 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere folkehøgskolens rolle og plass i utdanningssystemet og samfunnet på bakgrunn av den utviklingen og de reformene som har funnet sted i de senere årene. Utvalget ble også bedt om å vurdere behov for og foreslå endringer i folkehøgskolenes juridiske og økonomiske rammeverk. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 2. mai 2001

Bjarne Kvam leder Leder
Ragnhild Sohlberg nestleder
Gro Lindgaard Aresvik
Mai-Evy Bakken
nestleder
Gunnar Breivik
Leon Haugsbø
Else Hostvedt
Trygg Jakola
Arild Mikkelsen
Irene Ringstad
Johan Raaum
Øystein Vegge
Siv Hilde Lindstrøm
sekretariatsleder
Tormod Hægeland

Kapittel 1

Oppnevning, utvalgets arbeid og sammendrag

1.1 Mandat og sammensetning

Folkehøgskoleutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. mars 2000 for å vurdere folkehøgskolens rolle og plass i utdanningssystemet og samfunnet på bakgrunn av den utvikling og de reformer som har funnet sted i de senere årene. Kirke-, utdannings- og forskningsministeren ga følgende bakgrunn for oppnevning av utvalget:

«Utviklingstrekk og endringer i samfunnet fører til økt behov for omstillinger og reformer i utdanningssektoren. På 1990-tallet har det vært gjennomført omfattende reformer i det norske utdanningssystemet. All ungdom har nå rett til minimum 13 års skolegang, gjennomføringsratene i videregående opplæring er i internasjonal sammenligning svært høye og studietilbøyeligheten utover videregående opplæringsnivå har økt betydelig.

Et offentlig utvalg har i mars 2000 avgitt sin innstilling om opplæring som i tid kommer etter videregående opplæring, og som ikke er forankret i lovene om høgre utdanning. Utvalget foreslår blant annet at det defineres et selvstendig utdanningsnivå, benevnt fagskoleutdanninger, organisert under egen lov. Mjøsutvalget har avgitt sin innstilling i mai 2000 der behov for endret organisering og innhold i høgre utdanning blir drøftet.

Reformen for etter- og videreutdanning – Kompetansereformen – er under gjennomføring, og har sitt utgangspunkt i samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Perspektivet er livslang læring, der læring er en kontinuerlig prosess som foregår på mange arenaer – i utdanningssystemet, på arbeidsplassen og i organisasjonslivet. Med økt fokus på arbeidsplassen som læringsarena er det behov for bedre tilrettelegging og muligheter til å kombinere utdanning og arbeid.

I dette bildet av utdanningssystemet og læringssamfunnet befinner folkehøgskolen seg på mange måter i en særlig stilling. Folkehøgskolen er blant annet pensum- og eksamensfri, har eget lovverk og legger sterk vekt på sosial læring, livskunnskap og personlig utvikling. Endringene gjør at også folkehøgskolen stilles overfor nye utfordringer og krav.»

Utvalget fikk på denne bakgrunnen i mandat:

- å vurdere folkehøgskolens rolle og plass i utdanningssystemet og samfunnet, særlig sett i forhold til gjennomføringen av Kompetansereformen og innstillingen fra Bergutvalget i NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger*
- å sammenligne utviklingen av folkehøgskolen i Norge med utviklingen i de øvrige nordiske landene
- å vurdere behov for og foreslå endringer i det nåværende juridiske og økonomiske rammeverket på bakgrunn av utviklingen i utdanningssektoren

- å drøfte folkehøgskolen i forhold til dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot utdanningssystemet og arbeidslivet

I henhold til Utredningsinstruksen skal minst ett av utvalgets forslag basere seg på uendret ressursbruk.

I brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 29. november 2000 ble utvalgets mandat utvidet til også å gjelde et punkt om folkehøgskolen og funksjonshemmede elever, med vurdering av gjeldende tilskuddsordninger og forslag til endringer og forenklinger.

Utvalget fikk frist til 1. mai 2001 med å levere sin utredning.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Rektor Bjarne Kvam, Frekhaug, leder
Fylkesutdannings sjef Gro Lindgaard Aresvik, Brumunddal
Rektor Mai-Evy Bakken, Sogndal
Professor Gunnar Breivik, Oslo
Rektor Leon Haugsbø, Førde
Undervisningsinspektør Else Hostvedt, Hokksund
Utdanningsdirektør Trygg Jakola, Vadsø
Lektor Arild Mikkelsen, Vestfossen
Bioingeniør Irene Ringstad, Ski
Avdelingsdirektør Johan Raaum, Oslo
Assisterende direktør Ragnhild Sohlberg, Oslo
Daglig leder Øystein Vegge, Oslo

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har i perioden 15. juni 2000 til 4. april 2001 hatt ti møter. Av disse har tre vært todagers møter. Utvalget har blant annet besøkt norske folkehøgskoler og hatt møte med Folkehøgskolerådet. Deler av utvalget deltok på rektorsamlingen for folkehøgskolene i januar 2001. Høsten 2000 var utvalget i København og hadde møter med det danske Undervisningsministeriet og Folkehøgskolernes forening. Utvalget møtte også en representant fra Folkebildungsrådet i Sverige. Utvalget besøkte to danske folkehøgskoler og hadde møte med rektorene på disse. Utvalget opprettet en egen internettside der interesserte har hatt anledning til å gi innspill til utvalgets arbeid.

Utvalget vil takke medarbeidere i Avdeling for voksenopplæring og utdanningsfinansiering i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for viktige innspill og kommentarer.

Spørreundersøkelse utført av Statistisk sentralbyrå

På oppdrag fra utvalget utførte Statistisk sentralbyrå (SSB) i perioden november 2000 til januar 2001 en spørreundersøkelse blant elevene som går på norske folkehøgskoler skoleåret 2000-01. Formålet med undersøkelsen var å få informasjon om hvilke faktorer som har betydning når elevene velger å gå på folkehøgskole, og om hvilke planer de har for videre utdanning og arbeid etter at de har gått på folkehøgskole. Elevene ble også spurt om hvor stor betydning tre poeng ved inntak til høyere utdanning og det særskilte stipendiet 19-åringene

som tar et år på folkehøgskole, får fra Lånekassen, hadde for beslutningen om å gå på folkehøgskole.

Et sammendrag av hovedpunktene fra spørreundersøkelsen gis under punkt 2.3. Undersøkelsen vil foreligge som en egen SSB-publikasjon.

For å bedre kvaliteten på spørreundersøkelsen, benyttet SSB i planleggingsfasen elever ved Rønningen folkehøgskole i Oslo som fokusgrupper. Utvalget takker lærere og elever på Rønningen folkehøgskole som stilte opp i denne sammenhengen.

1.3 Sammendrag og forslag

1.3.1 Folkehøgskolen og dagens utdanningssamfunn

Utvalget har i denne utredningen vurdert folkehøgskolen i Norge på bakgrunn av den utviklingen som har skjedd i samfunnet, i utdanningssystemet for øvrig og innad i folkehøgskolen.

Folkehøgskolen har hatt og har fremdeles en spesiell stilling i norsk utdanning fordi den ikke gir formell kompetanse og ikke er del av det ordinære utdanningsløpet. I utredningens kapittel 2 gis det en kort innføring i folkehøgskolens historie, en beskrivelse av ulike sider av virksomheten ved norske folkehøgskoler og utfordringer i utdanningssamfunnet. Kapitlet gir også et kort referat av hovedresultatene fra en spørreundersøkelse som SSB har utført på oppdrag fra utvalget, og en presentasjon av situasjonen for folkehøgskolene i de andre nordiske landene.

På bakgrunn av en samlet vurdering av folkehøgskolenes rolle og plass i dagens utdanningssamfunn fremmer utvalget følgende forslag:

- Folkehøgskolene skal beholde sin pedagogiske frihet, uten eksamen og krav til pensum gitt av utenforliggende instanser.
- Folkehøgskolene må fortsatt legge hovedvekt på allmenndanning og folkeopplysning som utvikles gjennom skolenes totale læringsmiljø.
- Folkehøgskolene bør utveksle sine erfaringer knyttet til læringsprogram, pedagogisk utviklingsarbeid og sosialpedagogisk arbeid gjennom samarbeidsprosjekt med andre deler av utdanningssektoren.
- Folkehøgskolene bør bidra aktivt til gjennomføringen av Kompetansereformen ved å utvikle kortkurstilbud rettet mot lokalsamfunnet, arbeidslivet og grupper som har behov for fleksibel og tilrettelagt opplæring.
- Folkehøgskolene bør være aktive i forhold til andre skoleslag og samfunnet for øvrig når det gjelder å fremme kunnskap om og forståelse for demokrati, det flerkulturelle samfunnet og menneskerettigheter.
- Folkehøgskolene kan være kulturelle kraftsentre gjennom å formidle møte med levende og folkelig kultur, og ved å gi elevene impulser til å bli aktive deltakere i kulturlivet.

1.3.2 Realkompetanse

Kapittel 3 gir en beskrivelse av begreper, formål og utvikling knyttet til realkompetanse, og en drøfting av folkehøgskolen og realkompetanse i forhold til utdanning og arbeidsliv.

Utvalget har foretatt en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til realkompetanse fra folkehøgskolen sett i forhold til utdanningssystemet og arbeidslivet, og fremmer følgende forslag:

- Folkehøgskolene må utarbeide dokumentasjon over hvilket læringsprogram elevene har deltatt i, og hva elevene har arbeidet med i løpet av folkehøgskoleåret, med tanke på utdanning og arbeidsliv.
- Dokumentasjonen fra folkehøgskolen må være slik at den gir grunnlag for at institusjoner i høyere utdanning kan vurdere avkorting av studier.
- Ordningen med tre poeng for fullført år på folkehøgskole ved opptak til høyere utdanning opprettholdes.

1.3.3 Kvalitetsutvikling og evaluering

Utredningens kapittel 4 gir en innføring i og diskusjon om kvalitetsutvikling, og drøfter innføring av ordninger for selvevaluering og metaevaluering for folkehøgskolene.

Utvalget har foretatt en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til kvalitetsutvikling i folkehøgskolene, og fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

- Ansvar for kvalitetsutvikling skal ligge hos den enkelte folkehøgskole.
- Det innføres krav om at folkehøgskolene etablerer ordninger for selvevaluering som ledd i arbeidet med kvalitetsutvikling.
- De ansatte og elevene må sikres medvirkning i selvevalueringsprosessen.
- Skolene skal legge frem en årlig selvevalueringsrapport som er offentlig tilgjengelig. Dette settes som et vilkår for godkjenning og statstilskudd, se også kapittel 5.
- Det skal gjennomføres metaevaluering av hver skole minst hvert tredje år.
- Ansvar for å gjennomføre metaevaluering legges til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- En eventuell videreføring av skoledokumentasjonen vurderes i sammenheng med utforming av ordninger for selvevaluering.

1.3.4 Juridiske rammevilkår

Kapittel 5 omhandler dagens juridiske rammeverk for folkehøgskolen, og gir utvalgets drøftinger og forslag til endringer i lov- og forskriftsverket.

Etter en samlet vurdering av de spørsmålene som knytter seg til dagens lovgivning for folkehøgskolene, fremmer utvalget følgende forslag:

Om lovtilknytning:

Utvalget foreslår:

- En egen lov om folkehøgskoler opprettholdes.

Om statens tilsynsmann for folkehøgskolen:

Utvalget foreslår:

- Tilsynsmannsembetet avskaffes.

Om revisjon av dagens lov om folkehøgskoler:

Utvalget foreslår:

- En revidert lov om folkehøgskoler bør inneholde følgende punkter:
- Punkt 1: Formål
- Punkt 2: Vilkår for godkjenning og statstilskudd. Dette punktet sier både hva som skiller folkehøgskolene fra andre skoler (godkjenning), og hvilke vilkår som må være oppfylt for at skolen skal kunne motta statstilskudd.
- Punkt 3: Prinsipper for tilskudd og rapport- og kontrollsystem. Under dette punktet klargjøres hovedprinsippene for tilskuddsordningen og økonomi- og regnskapskontroll.
- Punkt 4: Styre, daglige ledelse av skolene og rådsorganer. Punktet inneholder bestemmelse om ledelse for skolen. Punktet stiller videre krav til sammensetning av skolens styre og rådsstruktur ved at ansatte og elever skal være representert. Det fastsettes at styret har tilsettings- og oppsigelsesrett. Punktet må sees i sammenheng med utforming av disiplinærreaksjoner og klageadgang, og behov for ansvarlige organer i den sammenhengen.
- Punkt 5: Om disiplinærforhold og reaksjonsmuligheter, som ivaretar elevenes rettigheter.
- Punkt 6: Om brudd på lovens bestemmelser. Under dette punktet bør bestemmelser som angår sanksjoner overfor skolen samles, særlig de som gjelder konsekvenser for godkjenning og tilskudd. Dersom vilkår for godkjenning og tilskudd ikke lenger oppfylles, er det grunnlag for bortfall av statstilskudd.

Boks 1.1 Forslag til innhold i formålsparagraf

Lovens formål er å bidra til at det kan opprettes og drives folkehøgskoler i Norge. Staten kan gi tilskudd til drift av folkehøgskoler som oppfyller vilkårene som er gitt i lovens punkt 2. Bare skoler som er godkjent for tilskudd, kan bruke navnet folkehøgskole.

Folkehøgskolens formål er å fremme allmenndanning og folkeopplysning. Den enkelte folkehøgskole har ansvar for å fastsette mål og verdigrunnlag innenfor denne rammen.

Boks 1.2 Forslag til vilkår for godkjenning og statstilskudd

- Folkehøgskolene skal være et eksamensfritt supplement til det offentlige utdanningssystemet.
- Internatet skal være en integrert del av skolenes læringsprogram, og inntil 15 pst. av elevene på hovedkurs kan bo utenfor internatet.
- Skolene skal ha minst ett hovedkurs av varighet 16,5 uker, og minst halvparten av samlet kursvirksomhet skal komme fra hovedkurs.
- Skolene skal ha et ansvarlig styre og rådsorgan som er sammensatt etter retningslinjer som er gitt i punkt 4.
- Skolene skal utarbeide prosedyrer for selvevaluering, og årlig utarbeide en offentlig tilgjengelig selvevalueringsrapport.

- Den enkelte skole skal utarbeide dokumentasjon til elevene over læringssprogrammer og deltakelse. Dokumentasjonen skal gi grunnlag for vurdering av realkompetanse inn mot det øvrige utdanningssystemet og arbeidslivet.

Om daglig ledelse av skolene:

Utvalgets flertall bestående av Lindgaard Aresvik, Bakken, Breivik, Haugsbø, Hostvedt, Kvam, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Skolene skal ha en rektor som er administrativ og faglig ansvarlig leder. Øvrige konkrete ordninger for den daglige driften avgjøres av eier.

Utvalgets mindretall bestående av Jakola, Mikkelsen og Raaum foreslår:

- Skolene skal ha en administrativ og faglig ledelse. Hvordan dette organiseres og hvilke stillingsbetegnelser som benyttes, avgjøres av eier.

1.3.5 Økonomiske rammevilkår

I kapittel 6 gis det en beskrivelse og sammenligning av offentlig finansiering av folkehøgskolene i forhold til andre deler av utdanningssektoren. Videre gis det en beskrivelse og drøfting av dagens tilskuddsordning for folkehøgskolene.

På bakgrunn av en helhetlig gjennomgang og vurdering av de forholdene som knytter seg til finansiering av folkehøgskolene og dagens tilskuddsordning, fremmer utvalget følgende forslag:

- Det foretas en analyse av folkehøgskolenes økonomi som grunnlag for vurdering av offentlig tilskudd.
- Det foretas en vurdering og ny fastsetting av internatkapasiteten ved hver skole, som grunnlag for beregning av den delen av tilskuddet som er knyttet til bygningsmassen.
- For å sikre skolene forutsigbarhet i planlegging av virksomheten, må det foretas årlig justering av komponentene i tilskuddsordningen med utgangspunkt i kostnadsutviklingen.
- Det offentlige tilskuddet bør i sin helhet håndteres av staten.
- Tilskuddsordningen skal ha en komponent som tilsvarer dagens basistilskudd, og som skal relateres til de kostnadene skolene har uavhengig av størrelse.
- Hoveddelen av tilskuddet bør være aktivitetsbasert og beregnes på grunnlag av elevtall som i dag. Denne delen av tilskuddet bør som i dag være basert på et gjennomsnittlig elevtall for tre foregående år, for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i skolenes planlegging. Ordningen med relasjonstall forenkles.

Om kapitaltilskudd/husleietilskudd:

Utvalgets flertall bestående av Lindgaard Aresvik, Breivik, Jakola, Kvam, Ringstad, Raaum, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Den delen av tilskuddet som relateres til bygningsmassen, gis som et husleietilskudd på grunnlag av godkjent internatkapasitet.
- Skolene skal ha anledning til å sette husleietilskuddet i fond for å ha

mulighet til å bygge opp kapital for større byggeprosjekter.

Utvalgets mindretall bestående av Bakken, Haugsbø, Hostvedt og Mikkelsen foreslår:

- Dagens ordning med kapitaltilskudd videreføres i justert form. Dette innebærer at det fastsettes en arealramme for hver skole, og at romprogram og maksimalpris per kvadratmeter oppjusteres. Betegnelsen kapitaltilskudd endres til husleietilskudd.

Om overgangsordning ved omlegging til husleietilskudd som i flertallets forslag: Utvalgets medlemmer Lindgaard Aresvik, Breivik, Jakola, Kvam, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Omlegging av tilskuddsordningen bør gjennomføres ved at staten i en overgangsperiode legger inn ekstra midler for å motvirke virkningen for de skolene som får størst reduksjon i tilskuddet.

Utvalgets medlem Raaum foreslår:

- Dersom ordningen med kapitaltilskudd skal endres, må dette skje innenfor dagens økonomiske ramme. Omlegging til et husleietilskudd innenfor denne rammen vil ha konsekvenser for den enkelte skole. For noen skoler vil det være avgjørende at man får tid til å tilpasse seg en slik omlegging. Dette kan for eksempel gjøres ved en overgangsperiode der virkningen fordeles over et fastsatt antall år, eller at det settes grenser for hvor mye tilskuddet kan endres fra ett år til neste.

1.3.6 Utdanningsfinansiering for elever i folkehøgskolen

Kapittel 7 gir en beskrivelse av dagens støtteordninger i Lånekassen for elever i folkehøgskolen og drøfter de endringene som er foreslått i utdanningsfinansieringen den senere tid.

På grunnlag av en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til utdanningsfinansieringen til elever ved folkehøgskolene, fremmer utvalget følgende forslag:

Utvalgets flertall bestående av Bakken, Breivik, Haugsbø, Hostvedt, Jakola, Kvam, Mikkelsen, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Elever i folkehøgskolen bør, uavhengig av alder, omfattes av de generelle støtteordningene i Lånekassen, under forutsetning av at den foreslåtte økningen i stipendet blir vedtatt.
- Elever i folkehøgskolen bør ha adgang til å ta ut lån og stipend for ti måneder i året.

Utvalgets mindretall bestående av Lindgaard Aresvik og Raaum foreslår:

- Elevene i folkehøgskolen bør omfattes av de til enhver tid gjeldende generelle støtteordninger i Lånekassen, med unntak av utdanningsfinansieringens lengde. Det bør være samsvar mellom utdanningsfinansieringens og utdanningens lengde. Hovedkurs på folkehøgskolen har normalt en varighet på 190 dager fordelt over 33 uker. Fordi undervisningen i de fleste av disse ukene også gis på lørdager, bør støtteperioden være ni måneder.

1.3.7 Funksjonshemmede elever i folkehøgskolen

Utredningens kapittel 8 gir en oversikt over og drøfting av hvilke ordninger som gjelder for funksjonshemmede elever i folkehøgskolen i dag.

Etter en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til funksjonshemmede elever i folkehøgskolen, fremmer utvalget følgende forslag:

- Det bør legges til rette for at funksjonshemmede elever i større grad enn i dag kan søke den skolen de selv ønsker, uavhengig av om skolen har særskilte opplegg for funksjonshemmede.
- Dagens ordning med dobbelttelling bør opprettholdes.
- Det bør foretas en gjennomgang av tilskuddsordningen som gjelder for de fire skolene, og vurderes om deler av ressursene som i dag ligger i denne ordningen, kan fordeles på en slik måte at funksjonshemmede elever får større muligheter til å velge skole.
- Det bør utvikles bedre rutiner for informasjon og søknad om støtte fra trygdeverk og kommuner slik at de forskjellige instansene har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søknadene.
- Regelverket må gjennomgås med sikte på begrepsavklaring og drøfting av kriteriegrunnlaget når det gjelder tilskudd i forbindelse med funksjonshemmede.

1.3.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I utredningens kapittel 9 redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 2

Folkehøgskolen og dagens utdanningsamfunn

2.1 Innledning

Vi lever i en brytningstid der kulturelle strukturer og tradisjoner endres. Dagens samfunn karakteriseres ofte som et postmoderne eller senmoderne samfunn. Disse begrepene sikter til en samfunnsmessig tilstand der tradisjonelle normer og verdier erstattes av en ny type mangfold og pluralisme i verdivalg og holdninger. Noen vil mene at dette er et samfunn som kjennetegnes av negative oppløsningstendenser, mens andre vil legge vekt på positive sider som for eksempel flere valgmuligheter og større frihet. Begreper som individualisering og globalisering peker på nye samfunnsmessige erfaringer. Mennesker i dagens samfunn kan velge sine kulturelle verdier og holdninger fra en større og mer sammensatt meny enn tidligere generasjoner.

Elevene i folkehøgskolen kommer i dag fra en grunnskole og videregående skole der den generelle delen av læreplanen er grunnlaget. Planen har et menneskesyn og et læringsmål som langt på vei samsvarer med folkehøgskolens, ved at den omhandler det meningssøkende, skapende, arbeidende, allmenndannede, samarbeidende og miljøbevisste menneske, som til sammen utgjør det integrerte menneske. Folkehøgskolene har et godt grunnlag for å bygge videre på den fellesskapstanken som ligger i den generelle delen av læreplanen, og samtidig legge vekt på og profilere folkehøgskolens ønske om å bidra til menneskelig vekst og utvikling ut fra sine forutsetninger og rammebetingelser.

2.2 Hva er folkehøgskole?

2.2.1 Utgangspunktet

Da folkehøgskolen startet i Danmark i 1844, var det delvis som en protest mot latinskolen, som Grundtvig¹ kalte «den sorte skole», og det hang også sammen med kampen for den frie forfatningen som ble innført i Danmark i 1848-49. Folkehøgskolene var i første omgang et tilbud til danske landmenn om å bli dyktiggjort til sin daglige gjerning, men skolene skulle samtidig gi opplysning for hele menneskelivet. Formålet var å etablere en skole som kunne ta hånd om hele mennesket. Folkehøgskolene skulle ha en tredelt oppgave ved at elevene skulle lære både av, om og for livet. De skulle både bli dyktigere i sitt daglige arbeid, og deltakere i det demokratiske fellesskapet som var i ferd med å vokse frem.

For Grundtvig, som la idegrunnlaget for folkehøgskolebevegelsen, var det derfor viktig å vektlegge det praktiske som balanse og avveining mot det teo-

1. Nikolai Frederik Severin Grundtvig (1783-1872), dansk prest og dikter som betegnes som folkehøgskolens far.

retiske, og det muntlige og levende ord mot det ensidig bokpregede. Han la vekt på samtalen som et bærende prinsipp, og ville med begrepet «den levende vekselvirkning» gjøre både lærere og elever til likeverdige deltakere i samtalen, som skulle være et grunnleggende element i folkehøgskolen.

Det var Christen Kold som førte noen av Grundtvigs skoletanker ut i livet, med vekt på samtale og folkelighet, men med større vekt på oppdragelse. I tillegg stod Kold for en kombinasjon av nasjonal oppvekking og kristen forkynnelse og evangelisering.

Den første norske folkehøgskolen ble startet på Hamar i 1864 av Olaus Arvesen og Herman Anker, og hadde sitt utgangspunkt i de danske folkehøgskolene. I 1876 ble det etablert over 30 offentlige amtsskoler². Det pedagogiske grunnsynet i noen av disse skolene lå nær opp til det som preget folkehøgskolene, men tilegning av formelle kunnskaper fikk en noe sterkere vektlegging. Fra 1890-tallet ble det etablert flere kristelige ungdomsskoler. I sin pedagogiske grunnholdning var disse på linje med de grundtvigianske folkehøgskolene, men la i likhet med amtsskolene noe mer vekt på kunnskapstilegning. Dessuten hadde de et klart kristelig, forkynnende sikte. De kristelige ungdomsskolene ble delvis etablert som en reaksjon på den kulturradikalismen som preget noen av de grundtvigianske folkehøgskolene.

Ved forrige århundreskifte var altså folkehøgskolebevegelsen delt i tre grener: frilynte³ grundtvigianske folkehøgskoler, amtsskoler og kristelige ungdomsskoler. Med innføring av lov om folkehøgskolar i 1949 ble disse tre grenene etter hvert oppfattet som ett skoleslag, med hjemmel i felles lov.

Folkehøgskolen har gjennom sin historie hatt ulike roller og samfunnsengasjement. Denne historien kan la seg fange inn ved å se på de spenningsforholdene folkehøgskolen har stått i, heller enn å beskrive folkehøgskolens historie som en lineær og entydig utvikling. Noen av de viktigste spenningsforholdene har vært:

Spenningen mellom det nasjonale og det universelle

Folkehøgskolen har vært medvirkende i oppbyggingen av den nasjonale bevissthet. Med sitt syn på folkelig kultur, tradisjon og språk, og med lokal plassering i bygder og utkantstrøk, var den en aktiv deltaker i prosessen der nasjonalstaten vokste frem i det 19. århundret. Samtidig har folkeopplysningstanken og folkehøgskolens idegrunnlag et videre perspektiv enn det nasjonale, og ønsker å peke mot det universelle ved å legge vekt på eksistensielle tolkninger av tilværelsen og hva det vil innebære å være menneske. Dette gir folkehøgskolen forutsetninger for å kunne praktisere mellomfolkelig solidaritet og kulturell brobygging og dialog. Spenningen mellom det nasjonale og det universelle aktualiseres i dag på flere områder der nasjonalstatens rolle nedtones og det globale samfunnet vokser frem.

2. Offentlig finansierte skoler, opprettet av fylkene (amtene) som et tilbud for landsungdom og delvis som en reaksjon på de folkehøgskolene som var etablerte.

3. «Frilynt» er innenfor folkehøgskolene betegnelsen på de skolene som har sitt utspring i den grundtvigianske tradisjonen.

Spenningen mellom det elitepregede og det folkelige

Folkehøgskolen vokste frem som en motsetning til latinskolens elitepregede danningsideal. I Norge som i Danmark ble folkehøgskolen i første rekke en skole for bondeungdom og folk fra bygdene, og ble en del av bondeklassens kamp for sosiale, kulturelle og demokratiske rettigheter. Først etter andre verdenskrig ble folkehøgskolen også en skole for byungdom. Med dagens utvisking av gamle klasseskiller, og med fare for at nye grupper marginaliseres og faller utenfor i samfunnet, utfordres spenningen mellom det elitepregede og det folkelige på nytt for folkehøgskolen.

Spenningen mellom det medkulturelle og det motkulturelle

Folkeopplysningstanken tar utgangspunkt i at folket er myndig, ikke umyndiggjort og uten rettigheter. Med sitt syn på demokrati som folkestyre kan folkehøgskolen på mange måter sies å ha vært en moderniseringsagent. Synet på folkelig fellesskap bidro til å legge grunnlaget for det organisasjonslandskapet der for eksempel målbevegelsen, avholdsbevegelsen, arbeiderbevegelsen, ulike lavkirkelige bevegelser og den frilynte ungdomsbevegelsen vokste frem. Samtidig som disse bevegelsene arbeidet aktivt for modernisering og demokratisering av landet, var de også i opposisjon til statsmakten, og til krefter i samfunnet som hadde et instrumentelt syn på økonomi og pedagogikk.

Spenningen mellom tradisjon og modernitet

Folkeopplysning er et særnordisk begrep som har blitt knyttet til fremveksten av demokratiet og de folkelige bevegelsene. Folkeopplysning er et dynamisk begrep, som må sees i sammenheng med den samfunnsmessige utviklingen og nye utfordringer. Selv om folkeopplysningsbegrepet endrer innhold over tid, er det fortsatt en solidarisk fellesskapstanke og åpen demokratisk samtale som er det grunnleggende. Dette er noe av bakgrunnen for at det nå finnes en fornyet interesse for nordisk og norsk folkeopplysning i flere europeiske land og i verden for øvrig, og at begrepet har aktualitet også i vårt moderne samfunn.

2.2.2 Folkehøgskolens plassering

I henhold til lov om folkehøgskolar skal folkehøgskolen i samsvar med sine tradisjoner fremme allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg. Innenfor disse rammene skal skoleeier fastsette verdigrunnlag og målsetting.⁴

Skolene har innenfor dette stor frihet til å utforme sitt læringsprogram. Loven slår videre fast at folkehøgskolen skal være pensum- og eksamensfri. Dette innebærer at skolene ikke skal ha pensum som er fastlagt av utenforstående instanser, og at skolene ikke skal gi eksamener og karakterer. Folkehøgskolene skal være et supplement til annen utdanning.

4. Lov av 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskolar, § 2.

2.2.3 Folkehøgskolen som læringsarena

Folkehøgskolen arbeider for å styrke den enkeltes grunnlag for aktiv deltaking i samfunns- og arbeidsliv, som en læringsarena for allmenndanning og personlig utvikling. Ubundet av utenforliggende pensum eller rammer har folkehøgskolene muligheter til å velge stoff og tema og bruke pedagogikk og arbeidsmetoder som legger til rette for en samtalepreget læringssituasjon. Både innhold og form kan endres underveis. Elevene skal ha stor grad av innflytelse på sitt læringsprogram. Eleven i sentrum som aktiv deltaker og likeverdig samtalepartner er prinsipper for undervisningen ved folkehøgskolene. Det legges også vekt på læringsfelleskap og gruppeprosesser mellom elevene, der elevene lærer av hverandre, og der både lærere og elever opptrer i en aktiv vekselvirkning.

De fleste elevene på folkehøgskole går på såkalte hovedkurs.⁵ Folkehøgskolene har undervisning på lørdager. Et hovedkurs har 190 skoledager. Elevene skal ha minimum 24 undervisningstimer per uke, og de fleste har 30-35 timer.

Undervisningen består av:

- fellesfag og felles aktiviteter, som utgjør 10-15 timer per uke
- fordypningsfag eller linjefag, som utgjør 12-16 timer per uke
- valgfag, som utgjør 1-6 timer per uke.

Prosjektarbeid, seminarer og kortere eller lengre studieturer i inn- eller utland er også viktige deler av læringsprogrammet ved de fleste skolene. Fordypnings- eller linjefagene spenner over et stort register, som for eksempel datafag og media, idrett og friluftsliv og en rekke estetiske fag.

Elevene bor på internat, noe som bidrar til å fjerne skillet mellom undervisning og fritid. Skolens lokaler og utstyr er tilgjengelig for elevene utover undervisningstiden. Internatet er en viktig forutsetning for det som defineres som sosialpedagogisk arbeid. En side ved dette er at elevene har faste plikter når det gjelder renhold, kjøkkentjeneste etc. I internatet skal elevene, som i utgangspunktet ikke har kunnet velge sine medelever, leve tett sammen et helt skoleår. Dette gir hele tiden øvings- og læringssituasjoner på området «sosial kompetanse», og vil ofte dreie seg om uformell læring. Men skolene arbeider også bevisst med å bruke disse læringsmulighetene, både overfor den enkelte elev og i grupper. Med internatet som en del av helheten har skolene mulighet til å skape et totalt læringsmiljø og etablere en læringsprosess både i og utenfor selve undervisningssituasjonen. Dette innebærer at de pedagogiske rammebetingelsene gjør folkehøgskolene til et spesielt tilbud i forhold til det øvrige utdanningssystemet.

2.2.4 Pedagogisk utviklingsarbeid

Det pedagogiske personalet i folkehøgskolen har en tredelt oppgave. Det skal drive undervisning, sosialpedagogisk arbeid og pedagogisk utviklingsarbeid. Dette er slått fast i lovens forskrifter. Hver skole må utvikle et pedagogisk opplegg med mål og fagplaner. Skolene har i stor grad mulighet til å benytte

5. Folkehøgskolene har langkurs som er 16,5 uker eller lengre, og kortkurs som er fra tre dager til 16 uker. Langkurs på 33 uker kalles hovedkurs eller årskurs, og 16,5 ukers kurs kalles halvårskurs.

seg av elevenes interesser og anlegg i gjennomføringen av undervisningsopplegg, siden skolene ikke er bundet av utenforliggende krav til pensum. Dette muliggjør kort vei fra utvikling av en ide til den kan godkjennes og gjennomføres, noe som gjør at skolene kan ha et tidsaktuelt fagtilbud, og raskt prøve ut nye undervisningsideer. Folkehøgskolene har frihet og mulighet til å være eksperimenterende.

I tillegg til det pedagogiske utviklingsarbeidet, som er en løpende del av skolevirksomheten, er det kontinuerlig egne utviklingsprosjekter i gang. Prosjekter er ofte nettverkssamarbeid mellom grupper av skoler. Fokus er først og fremst satt på prosessene ved de enkelte skolene, men det legges også vekt på å gjøre resultatene tilgjengelige for andre skoler, blant annet gjennom rapporter og på konferanser.

Utviklingsarbeidet i folkehøgskolene har ofte overføringsverdi til andre deler av utdanningssystemet. Det finnes flere eksempler på at folkehøgskolene har utviklet pedagogiske opplegg som har hatt påvirkning på og er blitt tatt opp i andre skoleslag, for eksempel sosiallinje/barnehagelinje, idrett og friluftsliv, reiseliv, media, musikk og drama, solidaritet og internasjonalt arbeid.

I de senere årene har skolene vært opptatt av å utvikle det sosialpedagogiske arbeidet. Internatet som læringsarena og pedagogisk ressurs har for eksempel vært et prosjekt innenfor pedagogisk utviklingsarbeid. Det totale læringsmiljøet legges etter hvert mer vekt på også i andre læringsinstitusjoner. For eksempel er begrepet sosialpedagogisk arbeid blitt aktuelt i den videregående skolen, og innenfor høyere utdanning blir dette aspektet i økende grad vurdert som en del av studiekvalitetsbegrepet.

Utvexling av ideer og impulser gjør at folkehøgskolene også påvirkes av pedagogisk utvikling og nytenkning som skjer på andre arenaer. Folkehøgskoler samarbeider for eksempel på lokalt nivå med andre skoler, studieorganisasjoner, institusjoner og arbeidslivet. Dette samarbeidet har imidlertid i liten grad vært planmessig og langsiktig.

2.2.5 Folkehøgskolenes internasjonale engasjement

Folkehøgskolen har tradisjonelt vært opptatt av det nasjonale, samtidig som den har vært åpen for det internasjonale. Fremveksten av det flerkulturelle samfunnet i Norge har i høy grad også vært med på å prege folkehøgskolen. Det norske flyktningsråd tok kontakt med folkehøgskolen i 1979 på bakgrunn av flyktningsstrømmen fra Vietnam, noe som ble opptakten til et omfattende opptak av elever med annen etnisk bakgrunn.

Internasjonale tema i undervisningen

Folkehøgskolenes frihet til selv å bestemme innhold og pensum gjør det mulig å ta opp aktuelle internasjonale saker. Skolene har store variasjonsmuligheter i arbeidsmåter på dette området, som for eksempel temauker, lørdagsseminar med gjesteforelesere og fellestimer om dagsaktuelle spørsmål. Mange skoler har egne linjer eller valgfag med internasjonale programmer og solidaritetsarbeid på timeplanen, gjerne kombinert med studieturer. En del av dette informasjonsarbeidet kan også utføres med støtte fra NORAD, som Folkehøgskolerådet⁶ har hatt en rammeavtale med i mange år.

Folkehøgskolene som internasjonale møteplasser

Opptaket av elever med bakgrunn fra land utenfor Europa økte betydelig omkring 1980. I de fleste årene siden har det vært 400-500 utenlandske elever på de norske folkehøgskolene, når en regner med både de som kommer til folkehøgskolene direkte fra utlandet, og de som er flyktninger, asylsøkere eller innvandrere, og altså er bosatt i Norge.

I løpet av 20 år har til sammen ca. 10 000 utenlandske ungdommer gått på årskurs på norske folkehøgskoler. I skoleåret 2000-01 er det ca. 400 ikke-nordiske elever på folkehøgskolene. Med et helhetlig miljø der elevene omgås hverandre døgnet rundt, og der dialog og levende vekselvirkning er pedagogiske hovedprinsipper, ligger forholdene til rette for å utvikle internasjonal forståelse og samarbeid.

Som en internasjonal møteplass, og gjennom faglige og sosialpedagogiske opplegg, har folkehøgskolene engasjert seg i arbeidet mot rasisme og diskriminering i samfunnet. Noen skoler har erklært seg som antirasistiske sentre, gjerne i samarbeid med lokalsamfunn rundt skolen.

Utviklingsprosjekter og engasjement i andre land

Folkehøgskolerådet har et eget Internasjonalt utvalg som initierer og organiserer deler av folkehøgskolens internasjonale engasjement. Om lag 30 folkehøgskoler er også med i Inter-folk, som er en prosjektorganisasjon som hittil har engasjert seg i to skoleprosjekter. I løpet av 10-15 år er det bygd opp folkehøgskolelignende institusjoner som driver folkeopplysning i Nigeria og India. I Ikwo i Nigeria er en skole for ca. 200 ungdommer i drift, og i delstaten Bihar i India er skole og flere voksenopplæringscentre etablert for ungdom og spesielt også for kvinner. Prosjektet i India er også et eksempel på nordisk folkeopplysningssamarbeid.

Ellers har norske folkehøgskoler engasjert seg i lignende skoleprosjekter i blant annet Gaza, Hviterussland, Ungarn og Guatemala. I tillegg støtter mange skoler solidaritetsprosjekter i den tredje verden og i Øst-Europa, i nært samarbeid med norske bistands- og misjonsorganisasjoner.

2.2.6 Kortkursvirksomhet

De fleste folkehøgskolene driver også kortkursvirksomhet. Disse kursene retter seg i større grad mot voksne. En del av disse kursene er organisert som kveldskurs. Mange av kursene arrangeres om sommeren, og bidrar dermed til at skolene kan oppnå en større utnyttelse av internatkapasiteten.

I 1999 utgjorde kortkursvirksomheten ved folkehøgskolene om lag 10 pst. av den totale virksomheten. Om lag 17 000 personer deltok på kortkurs. Omregnet til helårselever utgjorde dette 693 elever.⁷

6. Folkehøgskolerådet er et privat interesseorgan som er sammensatt av representanter for de to folkehøgskoleorganisasjonene Norsk Folkehøgskolelag og Noregs Kristelige Folkehøgskolelag. Rådet arbeider med administrative og skolepolitiske saker og utfører også noen oppgaver for departementet.
7. Kilde: SSB, Aktuell utdanningsstatistikk 2000. To skoler er godkjent som folkehøgskolelignende tiltak, fordi disse bare driver kortkursvirksomhet, Norsk Pensjonistskole og Nordnorsk Pensjonistskole. Virksomheten ved disse skolene er inkludert i statistikken over den totale virksomheten.

Folkehøgskolene arrangerer i hovedsak kortkurs innenfor sine hovedemner og linjefag. Noen skoler har også utviklet kurs i samarbeid med det lokale næringslivet. Et eksempel på dette er Fosen folkehøgskole, som på forespørsel fra Statoil utviklet et kurs over tre dager i lagbygging for hvert av de skiftene som skulle bemanne Åsgard B-plattformen på Haltenbanken.

Gjennom kortkursene har folkehøgskolene mulighet til å fremstå som ressursentre og kulturbærere i sine lokalmiljøer. Skolene tilbyr for eksempel kurs som retter seg mot den kommunen skolen ligger i, blant annet kurs i norskopplæring for utlendinger og kurs for støttekontakter. Fem folkehøgskoler har i samarbeid med Afasiforbundet startet utvikling av kurs for afatikere.

2.2.7 Kjønnfordeling ved folkehøgskolene

Det er et stort flertall kvinner blant elevene på folkehøgskolen. Av dem som deltok i spørreundersøkelsen, var bare om lag en fjerdedel menn. Tradisjonelt har kjønnfordelingen på folkehøgskolene vært omkring to tredjedeler kvinner og en tredjedel menn. Fordelingen varierer mellom ulike skoler og linjer, og på noen opplegg er det tilnærmet lik andel kvinner og menn.

Det er en svært lav kvinneandel blant rektorene på folkehøgskolene. Våren 2001 er 73 av rektorene menn, og bare sju kvinner.

2.2.8 Omfang og kapasitetsutnyttelse

Per 1. januar 2001 er det 80 folkehøgskoler i drift i Norge. Ti av disse er eid av fylkeskommuner, og de øvrige er eid av ulike lag, organisasjoner, kirkesamfunn og stiftelser. En skole er eid av en privatperson. Siden 1977 har tre skoler gått over til videregående opplæring, og tolv har nedlagt driften. I samme periode er det opprettet seks nye skoler. En skole er både nedlagt, nystartet og nedlagt igjen i perioden.

Tabell 2.1: Utvikling i antall skoler og elevtall

Skoleår/ kalenderår	Antall skoler	Årselever ¹⁾ hovedkurs	Årselever kortkurs	Årselever samlet
1920-21 1940-41	95 84 - 75 76 88 82	5 006 3 968 4 733	----- 743 902	5 006 3 968 4 733
1950-51 1960-61	84 82 81	4 951 6 914 7 741	750 693	4 951 6 914 7 741
1969-70 1980-81		6 900 6 828 5 726		7 743 7 654 6 476
1990 1993 1996 1999		6 608		7 301

¹⁾ Alle elevene, både på kortkurs og langkurs omregnes til årselever som grunnlag for tilskudd.

Kilde: Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Med mindre ungdomskull har det faktiske antallet elever på folkehøgskolen gått ned, men i andel av ungdomskullet av 19-åring er elevtallet relativt stabilt på 10-12 pst.

Når det gjelder antall faktiske elever på hovedkursene i forhold til internatkapasitet, viser opplysninger innhentet høsten 2000 at det gjennomsnittlig er om lag 80 pst. kapasitetsutnyttelse ved folkehøgskolene.⁸ Det er betydelig

8. Kilde: Folkehøgskolerådet. Tall er per 01.11.2000.

variasjoner mellom skoler. Noen er overfylte, mens andre benytter kun halve kapasiteten. Det er også store regionale forskjeller. Gjennomsnittlig kapasitet-utnyttelse for folkehøgskolene i Nord-Norge er om lag 60 prosent, mens den ligger på rundt 70 pst. for skolene på Vestlandet og ca. 90 pst. for skolene i Trøndelag, på Sørvestlandet, Sørlandet og på Østlandet. En del av den ledige kapasiteten blir brukt til kortkursvirksomheten, som i gjennomsnitt utgjør om lag 10 pst. av total virksomhet.

2.3 Sammendrag av spørreundersøkelse utført av SSB

Ved gjennomføring av spørreundersøkelsen for utvalget ble det sendt ut spørreskjema til et utvalg på nesten 2 000 elever i folkehøgskolene, og det var til sammen 1 500 som sendte inn gyldige skjema, i alt 76 pst.

Nesten tre fjerdedeler av elevene som deltok i spørreundersøkelsen er kvinner. Kvinneandelen er særlig høy i aldersgruppen 19 år. Åtte av ti elever på folkehøgskolene har fullført videregående skole. Over halvparten av elevene søkte opptak på flere folkehøgskoler enn den de er elev ved i skoleåret 2000-01.

Hvorfor velger elevene å gå på folkehøgskole?

I spørreundersøkelsen har elevene svart på hvor enige eller uenige de er i en del påstander som omhandler deres beslutning om å begynne på folkehøgskole.

For eksempel er ni av ti spurte helt eller nokså enige i påstanden om at de ønsker et år for å tenke over hva de vil gjøre senere i livet. Om lag like mange er helt eller nokså enige i påstandene om at de vil gjøre «noe annet» før de tar høyere utdanning eller begynner i arbeid, og at de ønsker å utvikle seg selv som mennesker. Samtidig sier over 80 pst. av de spurte at de kun har søkt opptak på folkehøgskole, og ikke andre utdanningstilbud, dette året. Over 80 pst. er helt eller nokså uenig i at det var tilfeldig at de begynte på folkehøgskole. Om lag halvparten av de spurte er helt eller nokså uenig i at de begynte på folkehøgskole fordi de ikke visste hva de ville.

Hvorfor valgte elevene akkurat den folkehøgskolen de går på?

Over 80 pst. er helt enig og 15 pst. nokså enig i at valg av aktuell folkehøgskole avhenger av linjetilbudet. 56 pst. av de spurte er helt eller nokså enig i at valget av folkehøgskole avhenger av hvilket geografisk område skolen ligger i. Det er også nesten 60 pst. av de spurte som er helt eller nokså enig i at valg av skole avhenger av om skolen ligger langt fra deres eget hjemsted.

Det er om lag en fjerdedel av de spurte som er helt enig eller nokså enig i at valg av skole er avhengig av om skolen er kristen. Det er en høyere andel, nesten halvparten, som er helt eller nokså enig i at valg av skole er avhengig av at skolen er frilynt. Det er i overkant av 20 pst. av de spurte som er helt eller nokså enig i at valg av folkehøgskole er helt tilfeldig, mens 80 pst. av de spurte er helt eller nokså uenig i dette.

Hva mener elevene har vært det viktigste med folkehøgskoleåret?

Elevene har blitt spurt om å rangere hva de vurderer som viktigst i folkehøgskoleåret til nå.⁹ Flest har rangert det sosiale miljøet høyest (64 pst.), deretter kommer samvær med andre (39 pst.), og som nummer tre kommer linjefaget (38 pst.).

Hvilke planer har elevene for videre utdanning og arbeid etter fullført folkehøgskoleår?

Om lag 43 pst. av de spurte har planer om å ta universitet eller høyskole i Norge etter fullført folkehøgskoleår, 8 pst. har planer om høyere utdanning i utlandet, 22 pst. planlegger å ta annen utdanning, og 10 pst. har planer om å begynne i arbeid. Om lag 17 pst. av de spurte har svart «vet ikke/har ingen planer» på dette spørsmålet.

Av dem som planlegger å ta videre utdanning, er det 26 pst. som sier de har planer om å ta utdanning innenfor samme fagområde som det linjefaget de tar på folkehøgskolen, mens 35 pst. sier de planlegger å ta utdanning delvis innenfor samme fagområde som det de tar på folkehøgskolen. 39 pst. sier de har planer om å ta en helt annen utdanning.

Om lag 30 pst. av de spurte sier de har endret sine fremtidsplaner i løpet av året på folkehøgskole, mens over 50 pst. sier de ikke har endret planene.

Betydning av tre ekstra poeng ved opptak til høyere utdanning

Over 30 pst. av de spurte oppgir at tre poeng ved opptak til høyere utdanning betydde svært mye eller mye for deres egen beslutning om å begynne på folkehøgskole. Over 40 pst. av de spurte sier at de hadde begynt på folkehøgskole uansett, uavhengig av de tre poengene.

Betydning av særskilt stipend fra Lånekassen for 19-åringer i folkehøgskolen

Elever som er 19 år og som tar folkehøgskole som et fjerde år direkte etter videregående opplæring, får et særskilt stipend fra Lånekassen. Det er 84 pst. av de spurte som har svart at det ekstra stipendet fra Lånekassen betydde svært mye eller mye for egen beslutning om å begynne på folkehøgskole. Om lag 56 pst. av de spurte svarer at de ikke hadde søkt på folkehøgskole dersom dagens ekstra stipend omgjøres til lån, mens ca. 12 pst. svarer at de likevel ville ha søkt folkehøgskole. I overkant av 30 pst. har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

2.4 Utfordringer i utdanningssamfunnet

2.4.1 Utdanning for alle

De omfattende endringene i utdanningssystemet i Norge i de seneste tiårene er en del av en internasjonal utvikling. Innenfor landene i OECD-området er

9. Elevene har svart på spørreskjemaet etter å ha gått om lag halve året på skolen. På dette spørsmålet kunne respondentene krysse av for to svaralternativer, derfor er den totale svarprosenten over 100.

trenden at deltakelse på alle utdanningsnivåer øker betydelig. Høyere utdanning har gått fra å være for de få til å bli for de mange, og utdanning utover videregående opplærings nivå er langt på vei blitt både en forventning og en norm i samfunnet.¹⁰

Etter innføringen av Reform 94 har Norge fått et utdanningssystem der over 90 pst. av ungdomsskoleelevene går direkte over i videregående opplæring, og fullfører videregående opplæring. I 1980 var om lag 72 pst. av 16-åringene registrert i videregående opplæring, mens andelen i 1998 var 94 pst. Etter innføringen av Reform 94 er det også færre som avbryter videregående opplæring enn tidligere.

Antall studenter i høyere utdanning har økt fra om lag 75 000 i 1980 til 130 000 i 1990 og til om lag 190 000 i 1999. I tillegg er det nå ca. 15 000 norske studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i utlandet.¹¹ Det økte studenttallet har flere årsaker, blant annet at det etter innføringen av Reform 94 er flere som gjennomfører videregående opplæring og dermed er kvalifisert til inntak i høyere utdanning. I tillegg har studietilbøyeligheten blant ungdom økt, det vil si at det nå er en relativt større andel av ungdomskullene som tar høyere utdanning enn tidligere.

2.4.2 Økt fokus på kvalitet og effektivitet

OECD (1998) drøfter i rapporten *Redefining tertiary education* studenters egne forventninger og krav til arbeid og utdanning. Muligheter for selvrealisering, adgang til ideer, tid til å reflektere over verdier og overbevisninger er noen av kjennetegnene. Studentene søker bredde i tillegg til spesialisering og er ikke tilfredse med en smal og spesialisert utdanning som begrenser dem til spesielle disipliner og profesjoner.

Innføringen av Reform 94 og Reform 97 har medført flere sentrale endringer i innholdet i grunnskolen og i videregående opplæring. Endringene er blant annet knyttet til større elevmedvirkning, nye arbeidsmåter i undervisningen og evaluering. Det pågår mye pedagogisk utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet i den offentlige skolen. En del av undervisningen foregår i prosjekter, og læreren sees mer på som veileder enn som lærer. Klasserommene har arbeidsstasjoner i stedet for pulter, og mange steder har den tradisjonelle timeplanen forsvunnet. Elevene har større grad av ansvar for egen læring enn før.

Norsk høyere utdanning er preget av svak gjennomstrømning og lange førstegangsutdanninger, noe som gir høye kostnader for både samfunnet og den enkelte. Et stadig voksende offentlig utdanningsbudsjett og et stramt arbeidsmarked har medført bred diskusjon omkring behov for et kortere utdanningsløp og dermed mer tid i arbeidslivet, fokus på kombinerte løsninger for utdanning og arbeid, og effektiv bruk av offentlige midler.

Kvalitet og effektivitet i utdanningen er blant annet et viktig tema i Mjøstvalgets utredning NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge*, og i myndighetenes oppfølging av denne. Utvalget foreslår blant annet å innføre endret gradsstruktur ved universitetene og høgskolene, kombinert med en omlegging av innholdet i studiene slik at student-

10. OECD (1998): *Redefining tertiary education*.

11. Kilder: SSB og Lånekassen.

ene skal få både en kortere og mer effektiv utdanning, men også en utdanning som holder høyere kvalitet. Det foreslås også å innføre ordninger for å stimulere lærestedene til økt fokus på effektivitet og kvalitet i studiene, blant annet ved resultatbasert finansiering av institusjonene i høyere utdanning og opprettelse av et uavhengig organ for evaluering og akkreditering.

I St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*, som er en del av regjeringens oppfølging av Mjøsutvalgets forslag, går regjeringen inn for at gradsstrukturen endres, blant annet for å legge til rette for mer effektive utdanningsløp og et helhetlig læringsmiljø som støtter opp om studentenes læring, forståelse og modning. I tillegg er det et viktig poeng å kommunisere de kvalifikasjonene og den kompetansen et studium gir, og legge til rette for nasjonal og internasjonal studentmobilitet. Det foreslås videre å gjøre deler av finansieringen av utdanningsinstitusjonene resultatbasert ved at avlagte vekt-tall utløser finansiering, noe som skal stimulere institusjonene til å gi studentene tettere og bedre oppfølging gjennom studiene. Regjeringen foreslår også å innføre en konverteringsordning i utdanningsfinansieringen som innebærer at studentene får hele støtten fra Lånekassen utbetalt som lån, og at deler av lånet omgjøres til stipend etter at studenten har avlagt eksamen og oppnådd vekt-tall.

Regjeringen foreslår at det innføres en felles gradsstruktur i høyere utdanning med nye betegnelser for de ulike gradsnivåene. Det foreslås å innføre en lavere grad på tre år som skal gi yrkeskompetanse og/eller mulighet for opptak til høyere grads studier. Høyere grad skal bygge på lavere grad og ha en varighet på to år. Den skal gi yrkeskompetanse og/eller gi opptak til doktorgradsstudier. Det foreslås å innføre de internasjonale gradsbetegnelse Bachelor, Master og Ph.D.

2.4.3 Etter- og videreutdanning

Omfanget av etter- og videreutdanning har hatt en betydelig økning på både tilbuds- og etterspørselssiden i de senere årene, og det forventes at dette markedet vil fortsette å vokse. Med gjennomføringen av Kompetansereformen og ideene om livslang læring, er synet på kompetanse og utdanning i ferd med å endres. Utdanning sees ikke lenger på som noe man gjør én gang i livet. Både økte krav fra et arbeidsliv i stadig omstilling og egne krav til personlig utvikling gjør at en kontinuerlig kombinasjon av utdanning og arbeid blir både nødvendig og naturlig.

Også realkompetansen kningen, som for fullt har kommet på dagsordenen i forbindelse med Kompetansereformen, er et ledd i denne utviklingen. Det innebærer at kunnskap og kompetanse som er tilegnet gjennom andre kanaler enn det ordinære utdanningssystemet, betraktes som likeverdig, og at det legges til rette for mer fleksible og hensiktsmessige koblinger mellom utdanningssystemet og arbeidslivet. Det har blant annet blitt innført individuell rett til utdanningspermisjon, og det arbeides med å utrede mulige ordninger for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning.

Folkehøgskolene ble i NOU 1997: 25 *Ny kompetanse – grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk* (Buerutvalget) utfordret til å bidra sterkere inn mot voksenopplæring og etter- og videreutdanning. Med sine frie rammer har folkehøgskolene mulighet til å være fleksible og tilpassningsdyktige. Buerutvalget mente at utfordringen blant annet lå i å videreutvikle tilbud

som kan ligge i skjæringspunktet mellom individuelle behov og kompetansebehovene innenfor arbeidslivet. Selv om folkehøgskolene ikke gir formell kompetanse, vil den enkelte få realkompetanse som kan være anvendelig i forhold til både eget liv og arbeidslivet. For mange med særskilte behov vil folkehøgskolene ha mulighet til å gi tilbud som er spesielt tilpasset ulike grupper. Buerutvalget mente videre at det for folkehøgskolene vil ligge en spesiell utfordring i å utvikle nærhet til lokalt arbeidsliv på områder der folkehøgskolene har spesiell kompetanse.

2.5 Folkehøgskolen i de andre nordiske landene

Danmark har i dag ca. 100 folkehøgskoler, Sverige ca. 150 og Finland vel 90. Det finnes også folkehøgskole på Færøyene, Åland og Grønland. Folkehøgskolen er et nordisk skoleslag, og det er mange fellestrekk i det ideologiske og pedagogiske grunnlaget i de ulike landene. Men det er også klare variasjoner i utviklingen mellom landene. Folkehøgskolen i de nordiske landene opplever langt på vei de samme utfordringene ved endringer i det offentlige utdanningssystemet, men velger noe ulike tilnæringsmåter.

Om en skal vurdere utviklingen i de ulike landene i forhold til tradisjonell folkehøgskoletenking og skoledrift, er det dansk folkehøgskole som i klar Grundtvig-tradisjon markerer seg som mest «tradisjonstro», mens finsk folkehøgskole har gått lengst i tilpasning til og sammenfall med det offentlige utdanningssystemet. Norsk folkehøgskole står nærmest den danske, mens den svenske har beveget seg mer i samme retning som den finske.

Finland

I de senere årene har den statlige reguleringen av finsk folkehøgskole blitt betydelig redusert. Virksomheten ved folkehøgskolene hjemles under flere lover, som «fri bildning», grunnskole-, gymnas- og yrkesutdanning.

I finsk folkehøgskole er det i dag mulig å skaffe seg både grunnskole- og gymnaskompetanse, og folkehøgskolen kan også gi yrkesutdannelse. Ti skoler har blant annet gått sammen og dannet en yrkeshøgskole. De såkalte frie folkehøgskolene har i dag vanskelig for å rekruttere elever, delvis fordi kursene her ikke har noen offisiell status, og delvis fordi det er mindre gunstige stipend og økonomiske ordninger for disse enn for de mer kompetanserettede.

Statstilskuddet er i hovedsak aktivitetsbasert, og mindre skoler som har økonomiske vanskeligheter, forsøker å tilpasse sin virksomhet til ulike behov. Den frie «bildningstradisjonen», som også er utgangspunktet for de finske folkehøgskolene, står i dag for om lag halvparten av virksomheten. Internatet har fortsatt en viktig plass i finsk folkehøgskole, og loven slår fast at folkehøgskolene skal ha internat.

Sverige

Sverige har ikke lenger egen lov for folkehøgskolen, men virksomheten faller inn under «lov om fri bildning». I svensk folkehøgskole kan man i dag få generell studiekompetanse ved å utfylle det som mangler i videregående opplæring,

det vil si hele eller deler av inntil tre års gymnasskole. For slike kurs, som utgjør om lag halvparten av kurstilbudet, stilles det krav om at skolene gir undervisning i fem sentrale fag. I forbindelse med Kunnskapslyftet i perioden 1997-2002 ble folkehøgskolene i Sverige tildelt 10 000 studieplasser av totalt 110 000, i arbeidet med å gi den svenske befolkningen muligheter til å skaffe seg generell studiekompetanse. Ved den vurderingen som nå blir gjort ved overgangen fra Kunnskapslyftet til Kunnskapsbygget, blir folkehøgskolen positivt vurdert som læringsarena. Det er foreslått at 7 000 av de 10 000 studieplassene som folkehøgskolen har fått tildelt, skal videreføres.

Svensk folkehøgskole har i dag god rekruttering, fra både unge, voksne og eldre elever. De fleste svenske folkehøgskoler har fremdeles internat, men et endret rekrutteringsgrunnlag i de siste årene har ført til at bare ca. 25 pst., eller ca. 7 000, av elevene bor på internat. Det er i Sverige ingen lovbestemmelse om internat i folkehøgskolen. Statstilskuddet utbetales på grunnlag av antall elever, uavhengig av om elevene bor på internat eller ikke. Gjennom eksternatskolene, det vil si de skolene som ikke har internat, nås i størst grad de elevene som tilhører grupper som gjennom Kunnskapslyftet er definert som målgrupper, for eksempel innvandrere, lavt utdannede og arbeidsledige.

Danmark

Dansk folkehøgskole har opplevd en markert tilbakegang i elevtilgangen i de siste fem årene, og flere skoler har måttet innstille driften. Dette er bakgrunnen for det utrednings- og lovrevisjonsarbeidet som er gjennomført, og som endte med lov om folkehøgskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbeidsskoler (frie kostskoler), som trådte i kraft 1. januar 2001. Loven viderefører den tradisjonelle linjen i dansk folkehøgskole ved å slå fast at:

«Undervisningen skal have bred almen karakter. Enkelte fag eller faggrupper kan have en fremtrædende plas, men aldri på bekostning av det almene...Kurser på folkehøgskoler tilrettelægges med henblik på at øge elevernes almene, faglige og personlige kvalifikasjoner.»

Loven inneholder blant annet et felles vilkår om at skolene skal ha internat. Normalt bor elevene på internat, men inntil 15 pst. av årselevne kan delta i undervisning uten å bo på skolene. Selv om elevtilgangen er redusert, opprettholdes rekrutteringen i alle aldersgrupper, også blant voksne og eldre mennesker.

Det synes å være en klar politisk vilje i Danmark til å bevare folkehøgskolen som en egen del av utdanningstilbudet. Det er imidlertid ulike syn på hvilken oppgave folkehøgskolen skal ha. Den danske debatten om tilpasning til det offentlige utdanningssystemet har vært intens, med blant annet forslag om å innføre både pensum og eksamen. Motstanderne av dette hevder at eksamener og prøver er uforenlige med folkehøgskolenes tradisjonelle grundtvigianske verdier om folkeopplysning og allmenndanning. Tilhengerne mener at folkehøgskolene må tenke nytt for å tiltrekke elever, og at folkehøgskolens fremtid ligger i en kombinasjon av folkehøgskolens særlige verdier kombinert med noe konkret elevene kan ta med seg videre.

Ulik vurdering av samfunnsmandatet

Den ulike utviklingen i de nordiske landene er et resultat av flere forhold. De danske ideene om folkehøgskolen fikk i utgangspunktet størst gjennomslag i Norge. Utviklingen i den senere tid vitner i stor grad om en ulik vurdering av folkehøgskolens samfunnsmandat i de ulike landene. Vurderingen kan sies å gå på i hvilken grad folkehøgskolene skal være en del av eller et supplement til det offentlige utdanningssystemet, om de skal være et integrert eller parallelt tilbud. Folkehøgskolene i Sverige og Finland er i stor grad integrerte i det offentlige utdanningssystemet og er i stor grad fristilt fra statlige reguleringer.

Dette kommer tydelig frem i Sverige, der folkehøgskolene er vurdert inn i en helhetlig utdanningssammenheng, særlig i forbindelse med voksenopplæringsreformen Kunnskapslyftet. Folkehøgskolene i Sverige har en tradisjonell folkehøgskoledrift som er supplert med studieplasser der elevene kan få generell studiekompetanse. Folkehøgskolene er blitt vurdert som et verktøy for å nå målene i den nasjonale utdanningspolitikken om å heve det generelle utdanningsnivået i befolkningen, og for å nå ut til særskilt prioriterte grupper.

I Danmark og Norge holdes det i stor grad fast ved prinsippet om parallelitet til det offentlige utdanningssystemet.

Utdanningsfinansiering

I Danmark ble den statlige støtten til elever på folkehøgskole lagt om i 1997. Omleggingen innebærer at støtten nå gis som et direkte driftstilskudd til skolene, som senker elevbetalingen med et beløp tilsvarende studiestøtten. Staten yter i tillegg støtte til individuell nedsettelse av betalingen. Denne utbetales også direkte til skolene, som forvalter den etter egen vurdering til støtte for enkeltelever. Elevenes egenbetaling skal imidlertid alltid være minst halvparten av den fastsatte kostnaden.

I Sverige har elever opp til 20 år samme studiestøtte som i gymnasskolen, mens elever over 20 år kan få samme støtte som studenter ved universitetsstudier. For elever i folkehøgskolen som er over 25 år, finnes det dessuten særskilt gunstige former for støtte, særlig for arbeidsledige.

I Finland er studiestøtten til folkehøgskoleelever nesten 20 pst. lavere enn for studenter ved universiteter og yrkeshøgskoler.

For en drøfting av utdanningsfinansieringen for folkehøgskoleelever i Norge vises det til kapittel 7.

Nordisk samarbeid

Det er et utstrakt samarbeid mellom de nordiske folkehøgskolemiljøene, organisert gjennom Nordisk Folkehøgskoleråd, som er sammensatt av representanter for de nasjonale folkehøgskoleorganisasjonene. Nordisk Ministerråd har gjennom en stipendordning lagt til rette for at elever kan gå på folkehøgskole i et annet nordisk land enn hjemlandet. Denne stipendordningen utgjør i 2001 ca. 2 mill. danske kroner. Stipendordningen administreres av Nordens folkelige akademi i Göteborg. Skoleåret 2000-01 er det om lag 300 elever på nordisk utveksling gjennom ordningen.

2.6 Utvalgets vurderinger

Folkehøgskolen har vært en del av opplæring og utdanning i Norge gjennom snart 140 år. Med tilknytning til folkeopplysning, organisasjonssamfunn og studievirksomhet har den hatt betydning for utvikling av demokrati og samfunnsengasjement, både i det politiske liv og i det frivillige organisasjonslivet.

De store endringene som har skjedd både i utdanningssystemet og i samfunnet for øvrig, stiller folkehøgskolene overfor nye utfordringer. Med sin forankring i allmenndanning og med en bred emne- og fagkrets har folkehøgskolen tradisjonelt vært en viktig forberedelse og rekrutteringsbase for eksempel for lærer- og sykepleieryrket. Historisk var den også for mange det eneste supplementet til den obligatoriske skolegangen.

I dag er bildet annerledes når vi ser på hvordan et år på folkehøgskole inngår i elevenes øvrige utdanningsløp. I undersøkelsen som SSB har utført for utvalget blant folkehøgskoleelever skoleåret 2000-01, oppgir over halvparten av de spurte at de planlegger å ta høyere utdanning, enten i Norge eller i utlandet, etter fullført år på folkehøgskole. Over 20 pst. av de spurte planlegger å ta annen utdanning, mens omtrent 10 pst. planlegger å begynne i arbeid.

Dette betyr blant annet at elevene som senere tar høyere utdanning, vil bruke et år mer på sin totale utdanning, noe som medfører økte kostnader for samfunnet. Samtidig kan ett år på folkehøgskole gi økt livskvalitet for mange elever, mangesidig sosial kompetanse og erfaringer som kan komme til nytte på mange områder i livet.

Det kan hevdes at et år på folkehøgskole øker elevenes dyktighet og motivasjon for senere studier, for eksempel ved at flere velger å ta videre utdanning, og at feilvalg av utdanning forhindres. På bakgrunn av analyse av kullene som har fullført grunnskoleopplæring i 1989 og 1991, er det imidlertid ikke grunnlag for å hevde at studenter som har tatt folkehøgskole, i større grad tar høyere utdanning eller tar flere år i høyere utdanning enn studenter som ikke har tatt folkehøgskole.¹² Dette kan ha endret seg for senere kull.

I undersøkelsen som er utført av SSB, svarer 30 pst. av de spurte at de har endret sine fremtidsplaner i løpet av folkehøgskoleåret. Dette kan bety at elevene i løpet av dette året har blitt sikrere på hva de vil eller ikke vil i fremtiden, og dermed har et bedre grunnlag for å velge utdanning og yrke.

Økt konkurranse om elevene fra både utdanningstilbydere og arbeidslivet kan påvirke rekrutteringen til folkehøgskolene og stille skolene overfor utfordringer, når det gjelder både å utvikle konkurransedyktige tilbud, og å utvikle tilbud som er tilpasset arbeidslivets behov.

Det er en stor overvekt av kvinnelige elever ved folkehøgskolene. Dette kan ha sammenheng med at de fleste menn avtjener sin verneplikt etter videregående opplæring, og dermed får et år avveksling etter skolegangen før de begynner i arbeid eller tar videre utdanning. Utvalget mener det er en utfordring for skolene å arbeide for å oppnå en bedre kjønnsbalanse blant elevene. Med tanke på at Forsvaret står foran en omlegging som fører til at færre

12. Kilde: SSB. Utvalget har blant annet undersøkt egen fullførte høyeste utdanning, antall år i høyere utdanning og foreldres høyeste fullførte utdanning for ungdomsskolekullene i 1989 og 1991.

menn skal avtjene verneplikt, kan dette representere et større rekrutteringsgrunnlag for skolene og bidra til en jevnere kjønnsfordeling.

Utvalget mener også det er en utfordring for folkehøgskolene å øke andelen kvinner i lederstillinger.

Folkehøgskolene har med sine rammebetingelser forutsetninger for å fremme relasjonsbygging. Elever og personale møtes og samarbeider i andre sammenhenger enn den tradisjonelle undervisningssituasjonen. Folkehøgskolene ønsker blant annet å fremme verdibevissthet, personlig utvikling og trygghet. Utvalget mener folkehøgskolene må benytte sine forutsetninger til å gi elevene impulser til aktiv deltakelse i samfunnet.

Utvalget mener at folkehøgskolen bør beholde sin frie stilling i det norske utdanningssystemet. Dette gir skolene muligheter til å drive pedagogisk utviklingsarbeid. Utvalget mener dette er et viktig område, og at nye undervisningsopplegg og kontinuerlig videreutvikling av eksisterende opplegg er nødvendig for skolens fremtid. Folkehøgskolene bør styrke sitt samarbeid med andre skoler, arbeidslivet og samfunnet for øvrig.

Med sitt internasjonale engasjement har folkehøgskolene anledning til å praktisere den integreringen og det likeverdet vi ønsker skal prege hele samfunnet. Folkehøgskolene bør være møteplasser og arena for å utvikle og styrke samfunnets kompetanse om temaer som internasjonal forståelse og menneskerettigheter. Folkehøgskolene bør styrke sitt engasjement for å fremme forståelsen for det flerkulturelle samfunnet, for eksempel ved å ta initiativ overfor andre skoler for å skape møteplasser for utveksling av erfaringer.

I forhold til Kompetansereformen kan folkehøgskolen benytte sin kompetanse til å utvikle tilbud for voksne som har behov for fleksible og tilrettelagte undervisningstilbud, og for ulike grupper som står i fare for å bli marginalisert eller passivisert i samfunnet. Kompetansereformen har som ambisjon å hindre en slik utvikling, blant annet gjennom å ta i bruk de mulighetene som det sivile samfunn eller den tredje sektors opplysningsarbeid representerer. Den enkelte skole må være aktiv i sitt nærmiljø og i samfunnet for øvrig for å fange opp behov, i forhold til både enkeltmennesker og lokalt arbeidsliv, og samarbeide med andre aktører.

Utvalget registrerer at det på landsbasis generelt er relativ bra utnyttelse av kapasiteten ved de eksisterende folkehøgskolene. Men det er store forskjeller, delvis mellom landsdeler og delvis mellom enkeltskoler. Det er også store forskjeller mellom skolene når det gjelder i hvor stor grad ledig kapasitet utnyttes ved å drive kortkursvirksomhet. Skolene bør ha effektiv og rasjonell utnyttelse av lokaler og øvrige ressurser. Utvalget mener likevel man bør akseptere en viss overkapasitet, både for å bevare en geografisk spredning av skolene og for å opprettholde et variert tilbud, samtidig som det vil være naturlig at noen skoler legges ned og nye kommer til.

2.7 Utvalgets forslag

På bakgrunn av en samlet vurdering av folkehøgskolenes rolle og plass i dagens utdanningssamfunn fremmer utvalget følgende forslag:

- Folkehøgskolene skal beholde sin pedagogiske frihet, uten eksamen og krav til pensum gitt av utenforliggende instanser.

- Folkehøgskolene må fortsatt legge hovedvekt på allmenndanning og folkeopplysning som utvikles gjennom skolenes totale læringsmiljø.
- Folkehøgskolene bør utveksle sine erfaringer knyttet til læringsprogram, pedagogisk utviklingsarbeid og sosialpedagogisk arbeid gjennom samarbeidsprosjekt med andre deler av utdanningssektoren.
- Folkehøgskolene bør bidra aktivt til gjennomføringen av Kompetansereformen ved å utvikle kortkurstilbud rettet mot lokalsamfunnet, arbeidslivet og grupper som har behov for fleksibel og tilrettelagt opplæring.
- Folkehøgskolene bør være aktive i forhold til andre skoleslag og samfunnet for øvrig når det gjelder å fremme kunnskap om og forståelse for demokrati, det flerkulturelle samfunnet og menneskerettigheter.
- Folkehøgskolene kan være kulturelle kraftsentre gjennom å formidle møte med levende og folkelig kultur, og ved å gi elevene impulser til å bli aktive deltakere i kulturlivet.

Kapittel 3

Realkompetanse

3.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte folkehøgskolen i forhold til dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot utdanningssystemet og arbeidslivet.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse har for alvor kommet på dagsordenen gjennom blant annet satsningen på etter- og videreutdanning gjennom Kompetansereformen. Hovedformålet er å gjøre kunnskap som ikke er formelt dokumentert gjennom det ordinære utdanningssystemet, kommuniserbar og anvendbar i ulike situasjoner der den enkelte har behov for å synliggjøre sin kompetanse.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse har også som formål å minske kløften mellom utdanning og arbeidsliv. Dette har også et fordelingspolitisk motiv. Å få dokumentert og verdsatt den realkompetansen den enkelte har oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet, vil spare økonomiske midler og arbeidskraft som ellers ville ha blitt benyttet til å heve den formelle kompetansen til denne delen av befolkningen. Samtidig får den enkelte uttelling for den kompetansen vedkommende faktisk har, selv om den ikke er dokumentert gjennom formelle ordninger.

Det kan skilles mellom to typer formål for dokumentasjon av realkompetanse, jf. blant annet Innst. S. nr. 78 (1998-1999). På den ene siden skal det dokumenteres for arbeidslivet. Dette kan være kompetanse som trengs for å utøve et spesielt yrke, inneha en spesiell stilling eller som mer generelt er rettet mot en bransje. På den andre siden er det dokumentasjon av realkompetanse rettet mot opptak til og avkorting av høyere utdanning.

3.2 Hva er realkompetanse?

Innholdet i kompetansebegrepet endrer seg over tid. Begrepet knyttes til forhold som er i stadig utvikling og endring, som for eksempel arbeidsmarked og utdanning. Tradisjonelt har kompetanse vært betraktet som bestående av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Kompetanse brukes ofte om den rettighet, skikkethet eller myndighet noen har til å fatte beslutninger innenfor et saksområde. I dag ser vi eksempler på nye forståelses- og anvendelsesformer som har justert begrepets meningsinnhold i retning av å henspille på kompetanseinnehaverens ferdigheter.

I ulike offentlige utredninger og stortingsdokumenter legges det noe ulike definisjoner til grunn for begrepet realkompetanse. Hovedinnholdet i definisjonene er imidlertid at realkompetanse er summen av de kunnskaper, ferdigheter, holdninger og den innsikt et menneske har. Realkompetanse kan være tilegnet gjennom utdanning og organisert læring, egenlæring, arbeid,

familieliv og deltakelse i organisasjons- og samfunnsliv og lignende. Realkompetansen kan være dokumentert eller ikke dokumentert. Dokumentasjonen kan bestå av vitnemål, kursbevis, sertifikater, stillingsbeskrivelser osv. Kompetanse som er tilegnet gjennom det formelle utdanningssystemet eller gjennom offentlige anerkjente sertifiseringsordninger, betegnes ofte som en persons formelle kompetanse, mens kompetanse som ikke er fastsatt gjennom disse systemene omtales som uformell kompetanse.¹³ En persons samlede kompetanse – realkompetansen – kan da betegnes som summen av formell og uformell kompetanse.

Når det i ulike sammenhenger er snakk om å dokumentere, vurdere og verdsette realkompetanse, er det et poeng at realkompetansen ikke nødvendigvis skal *tilsvare* den formelle kompetansen, men være *likeverdighet*. I dette ligger anerkjennelsen av at kompetanse som er ervervet på andre arenaer enn gjennom det ordinære utdanningssystemet, vurderes som likeverdig, for eksempel som grunnlag for opptak eller avkorting av høyere utdanning, selv om den ikke er identisk.

3.2.1 Tiltak i forbindelse med realkompetanse

I de senere årene har utdanningsmyndighetene satt i gang og gjennomført ulike tiltak, utviklingsprosjekter og lovendringer på realkompetanseområdet.

I St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen* foreslo regjeringen å etablere et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som har legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. Ved behandling av meldingen i Innst. S. nr. 78 (1998-99) ba Stortinget regjeringen etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Dette har blitt fulgt opp ved bevilgninger over statsbudsjettet på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område. I 1999 ble det satt i gang et treårig prosjekt for å utvikle ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot videregående opplæring. Det er hittil bevilget 50 mill. kroner til dette arbeidet, der blant annet alle fylkeskommunene og partene i arbeidslivet deltar. Også noen folkehøgskoler deltar i prosjektet.

Det har også vært gjort forsøk og lovendringer når det gjelder dokumentasjon av realkompetanse for inntak til høyere utdanning. Utvalget for høyere utdanning – Mjøsutvalget – avga en delutredning om realkompetanse våren 1999 i NOU 1999: 17 *Realkompetanse i høyere utdanning*. Utvalget foreslo her en lovendring som åpner for at universiteter og høgskoler kan ta opp søkere på grunnlag av yrkeserfaring alene, eventuelt ut fra yrkeserfaring i kombinasjon med utdanning.

På bakgrunn av dette satte man høsten 1999 i gang de første forsøkene med opptak på grunnlag av realkompetanse basert på:

- skriftlig/muntlig prøving av sentral kunnskap og kompetanse ved desentralisert vernepleierutdanning ved Høgskolen i Lillehammer og førskolelærerutdanning ved Høgskolen i Volda
- aldersgrense kombinert med veiledning/egnevaluering ved spesielle etter- og videreutdanningstilbud ved Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Lillehammer

13. NOU 1997: 25 *Ny kompetanse*.

- relevant yrkeserfaring ved havbruk/fiskerifag ved Høgskolen i Bodø.

Ved Innst. O. nr. 1 (2000-01) ble det på grunnlag av Ot.prp. nr. 58 (1999-2000) og NOU 1999: 17 våren 2000 vedtatt endringer i universitets- og høgskoleloven som innebærer at søkere uten videregående opplæring og som er minst 25 år, skal kunne komme inn på et studium ved universitet eller høgskole dersom deres realkompetanse blir godkjent for det aktuelle studiet. Det er den enkelte utdanningsinstitusjon som skal vurdere om søkeren har gode nok kvalifikasjoner for studiet. Dersom søkeren tas opp og består eksamen i et studium tilsvarende ett års varighet, vil dette gi generell studiekompetanse.

Per 1. mars 2001 hadde 4 700 personer søkt om opptak til høyere utdanning for studieåret 2001-02 på grunnlag av realkompetanse. Om lag 70 pst. av disse er kvinner. Det er en stor overvekt av søkere til yrkesutdanningene ved de statlige høgskolene, og over 40 pst. av de som har søkt om opptak, har søkt på sykepleierutdanningen.¹⁴

Universitets- og høgskolelovens § 49 om fritak for eksamen eller prøve innebærer etter lovendringen at realkompetanse også kan gi grunnlag for fritak fra deler av fag eller studium. Det er ikke satt noen nedre aldersgrense for når en person kan få vurdert sin realkompetanse for fritak. Vurdering av realkompetanse og beslutning om avkorting av studier skal foretas av vedkommende universitet eller høgskole det søkes på.

3.2.2 Inntak til høyere utdanning

Undersøkelsen fra SSB viser at om lag 70 pst. av de spurte elevene på folkehøgskole i skoleåret 2000-01 har generell studiekompetanse. I Innst. S. nr. 91 (1996-97) ble et år på folkehøgskole gitt en formell verdsetting ved at elevene får tre poeng ved inntak til høyere utdanning. Gjennom denne ordningen er folkehøgskolens elever sikret en form for uttelling for studieåret som anvendes ved vurderinger for opptak til høyere utdanning.

For de elevene som ikke har generell studiekompetanse, vil det kunne være relevant å få dokumentert realkompetanse fra folkehøgskole som grunnlag for inntak til høyere utdanning. Lovendringen i forhold til dette innebærer imidlertid at vedkommende ikke har rett til å få sin realkompetanse vurdert før etter fylte 25 år. For dem som ikke har generell studiekompetanse, og som tar et år på folkehøgskole før fylte 25 år, ville det kunne være av interesse å få vurdert denne i forhold til en slags avkorting av videregående opplæring, altså i den forstand at folkehøgskole kan erstatte deler av kravet til generell studiekompetanse.

Aldersgrensen på 25 år er imidlertid satt for å forhindre at ungdom unnlater å fullføre videregående skole, samtidig som man sikrer at søkere som kan tas opp ut fra realkompetanse, har relevant erfaring gjennom yrkespraksis, omsorgsarbeid og lignende.

3.2.3 Avkorting av høyere utdanning

Erfaringer ervervet og dokumentert på annet vis enn gjennom det ordinære utdanningsssystemet kan i ulike tilfeller overlapse deler av studier og utdanningsløp. Et sentralt spørsmål i slike tilfeller er hvorvidt det er hensiktsmessig

14. Kilde: Samordna opptak.

å la elever eller studenter dette gjelder, gå lengre utdanningsløp enn de strengt tatt behøver. Erfaringer og kunnskaper ervervet utenom det tradisjonelle utdanningssystemet kan gi kompetanse som er relevant for og likeverdig med deler av utdanningene ved for eksempel institusjonene for høyere utdanning. Det kan synes unødvendig og ikke minst demotiverende for den enkelte å måtte gjennomføre et ordinært studieløp på områder der det lar seg gjøre å dokumentere at vedkommende har tilsvarende kompetanse.

Avkorting kan gjøres på grunnlag av søkers konkrete fagkunnskaper og relevant praksis. Dokumentasjonen av ferdigheter og kunnskaper må da kunne legges frem i en slik form at innholdet kan vurderes mot fastsatte mål for de aktuelle studiene. Det er en forutsetning at avkortede studieløp skal tilfredsstillende de samme faglige kravene, slik at studenter fra avkortede studieløp uteksamineres som likeverdige med studenter som har fullført ordinære studieløp.¹⁵

Som tidligere nevnt legges det opp til at det er det aktuelle fagmiljøet ved den mottakende utdanningsinstitusjonen som skal vurdere realkompetanse og ta beslutning om avkorting av et studieløp. Den enkelte søker er dermed avhengig av å få med seg dokumentasjon, i dette tilfellet fra folkehøgskolen, som er tilstrekkelig omfattende for at slik vurdering kan være mulig.

Det er mulig å etablere ordninger der opptak er basert på avtaler mellom institusjoner i høyere utdanning, slik at studenter med for eksempel bestemte fag fra en bestemt høgskole automatisk kan tas opp til studier og eventuelt får avkorting ved en annen høgskole. Avkorting kan for eksempel gjelde deler av et studium eller en modul.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 177 (2000-2001) at avkorting av studier bør kunne skje mellom likeverdige utdanningssnivåer. Flertallet i komiteen uttaler at de ikke ønsker å åpne for «gruppevis» avkorting av studieløp i høyere utdanning på grunnlag av videregående opplæring, men at avkorting skal skje etter en individuell vurdering av realkompetansen.

Folkehøgskolene er ikke konkret nevnt i komiteens innstilling. Siden folkehøgskolene ikke er integrert i det formelle utdanningssystemet, kan det være vanskelig å avgjøre hvordan de skal defineres i forhold til utdanningssnivå.

3.2.4 Realkompetanse i forhold til arbeidslivet

Å få dokumentert realkompetanse i forhold til arbeidslivet har i hovedsak betydning for to forhold. Det kan være avgjørende for om en person får en stilling vedkommende har søkt, og det kan også ha betydning for innplassering i stillingskategori og for lønnsnivå, for eksempel ved fastsetting av antall års ansiennitet. Det er arbeidsgiver som må vurdere om dokumentasjon fra folkehøgskolen er relevant eller jevnbyrdig med annen formell utdanning eller erfaring.

Kunnskaper og ferdigheter på ulike områder vil være viktig i forhold til karriereutvikling, men dette vil ikke være avhengig av om realkompetansen er dokumentert. Den enkeltes kompetanse vil komme til syne i det daglige arbeidet.

15. NOU 1999: 17 *Realkompetanse i høgre utdanning.*

I forhold til arbeidslivet vil elever fra folkehøgskolen ha behov for dokumentasjon som viser både den allmenndannende og den faglige kompetansen elevene har fått.

3.3 Kompetansespørsmålet i folkehøgskolen

Kompetanseprosjektet, 1995

Spørsmålet om hvilken kompetanse folkehøgskolen skal gi, har lenge vært et hovedtema innenfor folkehøgskolen. I lov om folkehøgskolar er forholdet til eksamen og kompetanse lovfestet i § 13:

«Folkehøgskolen er ein pensum- og eksamensfri skole. Departementet kan fastsetje, i samarbeid med mottakarinstitusjonar, kvar og korleis folkehøgskolen gjev kompetanse i yrkessamanhengar og utdannings-situasjonar.»

Temaet er blant annet drøftet i rapporten *Kompetanseprosjektet i folkehøgskolen – en dokumentasjon*, som ble lagt frem i 1995. Rapporten er basert på et forsøksprosjekt som ble gjennomført ved ti folkehøgskoler i årene 1991-94. Målet med prosjektet var å finne frem til en måte for å formalisere den realkompetansen elevene får ved å gå på folkehøgskole, ved å dokumentere folkehøgskolen som læringsarena. Rapporten legger vekt på allmenndanning som folkehøgskolens idegrunnlag, og den veknings- og opplysningstradisjonen skolen står i. Spørsmålet om hvilken realkompetanse folkehøgskolen gir, vurderes slik i rapporten:

«Den realkompetanse folkehøgskolen ønsker å gi, er dermed ikke knyttet til noe enkelt fag eller emneområde, men til det som kan betegnes som skoleslagets «spisskompetanse», allmenndanning og personlighetsutvikling. Det dreier seg om en lærings- og handlingskompetanse, en grunnleggende livskompetanse som utvikles gjennom skolens totale læringsprogram, på en «levende» læringsarena gjennom:

- arbeidsmåter og læringsmiljø
- sosialpedagogisk virksomhet
- arbeid med fag- og emneområder
- samtalebasert veiledning og vurdering.»

Videre vises det til at prosjektet har vist at folkehøgskolen har forutsetninger for å gi realkompetanse som i første rekke viser seg gjennom

- studiedyktighet for videre skolegang og utdanning
- forberedelse for yrkes- og arbeidsliv
- aktivt samfunnsengasjement
- personlig utvikling
- sosial og mellommenneskelig kyndighet og kommunikasjonsevne.

Et av folkehøgskolens kjennetegn er fravær av individuell vurdering og testing i tradisjonell forstand. Gjennom kompetanseprosjektet pekes det på en rekke måter å dokumentere virksomheten på, blant annet ved å fremheve og synliggjøre skoleslagets vesenskjenntegn og verdier. Det vises også til skolevitnemålet som hver elev får etter endt skoleår, og som bekrefter vedkom-

mendes tilfredsstillende deltakelse i læringsprogrammet. Prosjektet viser til at utarbeiding av vitnemål bør bygge på visse prinsipielle synspunkter, ha en felles presentasjon av skoleslaget og ellers utformes ut fra noen sentrale opplysninger. Kompetansegruppen mener at vitnemålet skal være et dokument som sier mer om skolen enn om den enkelte elev, og at det ikke bør inneholde individuell vurdering. Vitnemålet skal inneholde en presentasjon av skolen som folkehøgskole, og gi opplysninger om elevens læringsprogram og fravær.

Skoledokumentasjon

Vurderingen av folkehøgskolens realkompetanse førte til et stortingsvedtak på grunnlag av Innst. S. nr. 91 (1996-97), som innebar at fra og med skoleåret 1997-98 skulle elever som har gjennomført et folkehøgskoleår på 33 uker, få uttelling i form av tre konkurransepoeng¹⁶ ved opptak til høyere utdanning. Disse tre poengene kommer i tillegg til ordinære alderspoeng. Forutsetningen for dette var at skolene skulle utarbeide skoledokumentasjon, og at elevene måtte være registrert med minimum 90 pst. fremmøte.

Vedtaket om konkurransepoeng var en direkte verdsetting av den realkompetansen et år på folkehøgskole gir. Som en oppfølging av vedtaket gjennomførte departementet i løpet av skoleåret 1997-98 en omfattende dokumentasjonsprosess, og alle folkehøgskolene fikk godkjent sin skoledokumentasjon.¹⁷ Godkjenningen gjelder for fem år, og skolene melder i denne perioden endringer i undervisningsopplegget til departementet, som vurderer om endringene faller innenfor den rammen som er lagt. Gjennom tilsyn vurderer departementet om virksomheten på skolene er i samsvar med det som er godkjent i skoledokumentasjonen.

Vitnemål

Vitnemålet som den enkelte elev får med seg fra folkehøgskolen, er standardisert på grunnlag av en mal departementet har utarbeidet, og inneholder tre deler. Den første delen er felles for alle skolene og beskriver folkehøgskolen generelt, den andre delen er spesifikk for den enkelte skole der læringsprogrammene beskrives, og den tredje delen er elevspesifikk. Denne delen beskriver det læringsprogrammet eleven har deltatt i. Vitnemålet dokumenterer at eleven har deltatt tilstrekkelig til at det godkjennes som et fullført år, opplyser fravær, hvilken linje eleven har gått på, og innhold og opplegg på linjen.

Folkehøgskolene har mange utenlandske elever, og det er også mange elever som senere reiser til utlandet for å studere eller arbeide. Disse vil ha behov for å få et vitnemål på engelsk.

16. Begrepet konkurransepoeng benyttes om poeng som kommer i tillegg til ordinære skolepoeng. Skolepoeng fremkommer på grunnlag av karakterer på vitnemål fra videregående skole. Konkurransepoeng kan for eksempel oppnås ved økt alder (alderspoeng), gjennomført militærtjeneste, fullført folkehøgskole og studier på universitet og høgskole. Konkurransepoeng kommer i tillegg til ordinære skolepoeng ved rangering for opptak til studier i høyere utdanning.

17. Unntatt er de to pensjonistkolene, som kun driver kortkurs, og som derfor ikke utarbeidet skoledokumentasjon.

Retningslinjer for utarbeidelse og mal for skoledokumentasjon og vitnemål fra folkehøgskolene følger som vedlegg til utredningen i rundskriv F-48/97.

3.4 Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse fra folkehøgskolen

3.4.1 Generelle ordninger – tre poeng ved inntak til høyere utdanning

Stortingsvedtaket i januar 1997 om at et år på folkehøgskole gir tre konkurransepoeng ved inntak til høyere utdanning, er en formalisert verdsetting av den realkompetansen elever ved folkehøgskolene får.

Et år på en folkehøgskole som har fått godkjent sin skoledokumentasjon, gir rett til tre poeng uansett hvilken folkehøgskole eleven har gått på, og uavhengig av hvilket universitet eller hvilken høgskole vedkommende søker om inntak til. Poengene er dermed et uttrykk for den generelle realkompetansen et år på folkehøgskole gir, altså en universell verdsetting. Tre konkurransepoeng er en *verdsetting*, og ikke en *dokumentasjon* av realkompetanse.

3.4.2 Individuell realkompetanse

Alle mennesker innehar sin unike realkompetanse. I de ordningene som tilrettelegges innenfor både videregående opplæring og høyere utdanning, legges det vekt på individets rett til å få vurdert og verdsatt sin egen samlede kompetanse.

Begrepet *portefølje* refererer til den samlede dokumentasjonen av kompetanse en person har. Porteføljen skal kunne legges frem for vurdering i både utdanningssystemet og i arbeidslivet.

Elever fra folkehøgskolen har behov for å få med seg dokumentasjon på hvilket læringsprogram de har deltatt i, og hva de har arbeidet med på folkehøgskolen. Denne dokumentasjonen inngår i vedkommendes portefølje, som danner grunnlag for vurdering av personens samlede kompetanse. Dokumentasjonen må ha en form som gjør den anvendbar i forhold til både arbeidsliv og utdanning.

3.5 Utvalgets vurderinger

Undersøkelsen som er utført av SSB, viser at over halvparten av de spurte planlegger å ta høyere utdanning etter folkehøgskolen, enten i Norge eller i utlandet. Av disse er det over 60 pst. som planlegger å ta en utdanning som er helt eller delvis innenfor samme fagområde som det de tar på folkehøgskole. Det synes derfor relevant for et stort antall elever å få med seg en dokumentasjon fra folkehøgskolen som kan legges frem som grunnlag for vurdering om eventuell avkorting av studier på universitet eller høgskole.

Bruk av formell individuell vurdering eller karakterer er i konflikt med folkehøgskolenes pedagogiske grunnsyn. Det bør derfor ikke stilles krav til at dokumentasjonen fra folkehøgskolene skal inneholde vurderinger av elevenes prestasjoner. På denne bakgrunnen mener utvalget at hovedutfordringen for folkehøgskolene på dette området ligger i å utarbeide omfat-

tende, representativ og god dokumentasjon over hvilket læringsprogram elevene har deltatt i, og hva eleven har arbeidet med gjennom året. Denne dokumentasjonen vil danne grunnlaget for vurdering om eventuell avkorting. Vurderingen skal gjøres av det universitetet eller den høgskolen eleven søker om opptak og avkorting på.

En viktig side ved folkehøgskolen er den realkompetansen den gir på andre områder enn de rent faglige. Under punkt 2.3 drøftes blant annet resultater fra spørreundersøkelsen som ble utført av SSB. Denne viser at for mange elever kan dette skoleåret gi grunnlag for å endre fremtidsplaner for valg av utdanning og yrke. Et år på folkehøgskole kan for mange også bety økt modenhet og motivasjon for videre utdanning. De tre poengene alle elever ved folkehøgskolene får ved opptak til høyere utdanning, er et uttrykk for verdsetting av denne realkompetansen.

Arbeidslivet verdsetter i økende grad medarbeidernes realkompetanse, og ønsker å få denne dokumentert best mulig. Ferdigheter på områder som kommunikasjon, samarbeidsevne og verdibevissthet etterspørres av arbeidslivet. Dette er ferdigheter folkehøgskolen legger vekt på å utvikle, særlig i tilknytning til det sosialpedagogiske arbeidet. I forhold til arbeidslivet er det viktig å legge vekt på det helhetlige menneskesynet og den vekten folkehøgskolen legger på å ivareta helhet og allsidighet. Utvalget mener det er viktig at folkehøgskolen utvikler gode systemer for å dokumentere og kommunisere den realkompetansen elevene får på disse områdene, med tanke på arbeidsliv og aktivt samfunnsengasjement.

3.6 Utvalgets forslag

Utvalget har foretatt en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til realkompetanse fra folkehøgskolen sett i forhold til utdanningssystemet og arbeidslivet, og fremmer følgende forslag:

- Folkehøgskolene må utarbeide dokumentasjon over hvilket læringsprogram elevene har deltatt i, og hva elevene har arbeidet med i løpet av folkehøgskoleåret, med tanke på utdanning og arbeidsliv.
- Dokumentasjonen fra folkehøgskolen må være slik at den gir grunnlag for at institusjoner i høyere utdanning kan vurdere avkorting av studier.
- Ordningen med tre poeng for fullført år på folkehøgskole ved opptak til høyere utdanning opprettholdes.

Kapittel 4

Kvalitetsutvikling og evaluering

4.1 Innledning

Sentralt i utvalgets forslag er at det etableres ordninger for selvevaluering og såkalt metaevaluering. Dette må sees i sammenheng med forslaget om å fjerne statens direkte myndighet over forvaltning av skolenes faglige innhold, særlig ved å avskaffe tilsynsmannsembetet, og styrke og klargjøre skolenes ansvar for kvalitetsutvikling.

Utvalget foreslår i denne sammenhengen at krav om å gjennomføre årlig selvevaluering settes som et vilkår for å få godkjenning og statstilskudd, se kapittel 5.

Utvalget har i første rekke valgt å drøfte hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for selvevaluering og metaevaluering, og har ikke vurdert eller foreslått konkrete metoder for hvordan dette bør gjennomføres.

4.2 Formål med systemer for kvalitetsutvikling

Innenfor høyere utdanning, både nasjonalt og særlig internasjonalt, har det lenge pågått utviklingsarbeid når det gjelder systemer for kvalitetssikring og -utvikling. Dette er blant annet et viktig tema i Mjøsutvalgets utredning NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge*. Det anvendes mange begreper om kvalitetssikring og -utvikling og ulike systemer for evaluering. Det er nødvendig å avgjøre hvilke formål et slikt system skal ha, da disse i stor grad vil legge premissene for utforming av selve systemet.

I henhold til faglitteraturen omkring dette temaet kan det sies å ligge to hovedambisjoner til grunn for utvikling og innføring av systemer for kvalitetssikring og -utvikling. Den ene er et ønske om kontroll og styring med det som foregår innenfor utdanningsinstitusjonene, og den andre et ønske om utvikling innenfor de samme institusjonene. I høyere utdanning har utøvelse av statlig kontroll ofte sammenheng med hvilke utdanningsideologiske tradisjoner landene er influert av. Eksempelvis kan en finne store variasjoner mellom det som betegnes som den kontinentale og den britiske tradisjonen. Innenfor den kontinentale tradisjonen, der Norge til en viss grad befinner seg, utøves kontrollen hovedsakelig i forkant gjennom forordninger og rammebetingelser, mens det innenfor den britiske tradisjonen i større grad utføres kontroll ved realiseringen av institusjonenes planer i ettertid. Det er en økende tendens til at utviklingsaspektet får en større vektlegging, noe som følger av en erkjennelse av at sterk og omfattende kontroll ikke nødvendigvis bedrer eller sikrer kvaliteten.¹⁸

18. Ludvigsen, Sten R. og Lauvås, Per (1999): *Kvalitetsutvikling («kvalitetssikring») ved høgre utdanningsinstitusjoner*, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo, rapport avgitt til Utvalget for høgre utdanning.

Parallelt til dette snakkes det om *formativ* og *summativ* evaluering. Den formative evalueringen har til hensikt å gi tilbakemelding slik at det kan gjøres forbedringer fortløpende i arbeidet. Den summative evalueringen har som formål å gi en tilstandsanalyse ved et fast tidspunkt. Skillet mellom de to hovedformene er mye brukt i forhold til evaluering av studentprestasjoner. De endringene det nå legges opp til i forbindelse med en kvalitetsreform i høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 27 (2000-2001), er at institusjonene i større grad skal legge opp til formative evalueringsformer, det vil si at studentene får tettere oppfølging i løpet av studiene, og at prestasjonene evalueres fortløpende, i stedet for at resultatet måles kun ved en eksamen på slutten av studieåret.

4.3 Behov for å legitimere virksomhet

Behovet for å legitimere bruk av offentlige midler er en av hovedbegrunnelsene for å etablere systemer for kvalitetsutvikling og evaluering. Som nevnt har spørsmål om kvalitet og effektivitet i utdanningen hittil hovedsakelig vært diskutert i andre land og for høyere utdanning. Det er flere forhold som har medvirket til å øke oppmerksomheten rundt dette, blant annet en kraftig økning i antall studenter og dertil økende kostnader for samfunnet, befolkningens generelle etterspørsel etter høy kvalitet på offentlige tjenester, økende konkurranse om studenter og ressurser og spenningsforholdet mellom effektivitet og kvalitet.¹⁹

Behovet for å fokusere på kvalitetsutvikling og for å kommunisere virksomheten utad gjelder i forhold til flere nivåer i samfunnet. Den enkelte elev/student har behov for å vite at den opplæringen eller utdanningen vedkommende tar, holder god kvalitet og er etterspurt i samfunnet. Den enkelte utdanningsinstitusjon vil ha et behov for å synliggjøre sin virksomhet for å opprettholde rekrutteringen og tilgang på ressurser i stadig økende konkurranse, og myndighetene og samfunnet for øvrig har behov for å få bekreftet at fellesskapets ressurser benyttes på en slik måte at sentrale målsettinger for samfunnsutviklingen kan oppnås. Sett fra myndighetenes side kan evalueringer fungere som tilbakemelding på om de ønskede politiske effektene oppnås, og kan dermed benyttes for å endre politikken på utdanningsområdet.²⁰

4.4 Relevans for folkehøgskolen

Innenfor utdanningssektoren i Norge har diskusjonen omkring kvalitetsutvikling hittil hovedsakelig vært knyttet til høyere utdanning, og også etter hvert til grunnskole og videregående opplæring. Den systematiske tenkningen rundt dette kan overføres til flere utdanningsnivåer. Vi finner også denne tenkningen i den nye danske loven for de frie kostskoler, som også omfatter

19. Green, Diana (1994): *What is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice*, The Society for Research into Higher Education (SRHE).

20. Westerheijden, Don F. og Maassen, Peter A.M. (1998): *Following the Follow-Up. A sketch of Evaluation Use in European Higher Education*, i Scheele, Maassen og Westerheijden (red.): «To be continued... Follow-Up and Quality Assurance in Higher Education», Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

de danske folkehøgskolene, der blant annet styret for den enkelte skole pålegges å klargjøre skolens verdigrunnlag, og foreta en årlig selvevaluering som er tilgjengelig også for andre.

Ved å innføre en slik ordning også for de norske folkehøgskolene vil man styrke og synliggjøre den enkelte skoles frihet til å definere mål og verdigrunnlag. Samtidig vil skolene tydeligere ansvarliggjøres for å kommunisere mål og verdigrunnlag, og for å vurdere sin egen måloppnåelse. Et viktig poeng ved å etablere slike ordninger er at det er folkehøgskolene selv som er ansvarlige for å forvalte og utvikle det faglige innholdet, og at det offentlige ikke skal regulere og styre dette ved den enkelte skole. En slik ordning vil på mange måter representere en overgang fra et system som er opptatt av kontroll, til et system som er redskap for kontinuerlig og dynamisk utvikling.

4.5 Selvevaluering

Selvevaluering er et sentralt element i systemer for kvalitetsutvikling. Selvevaluering innebærer blant annet å etablere rutiner for kritisk å vurdere egen virksomhet, identifisere områder for forbedring, sette inn ressurser på å oppnå forbedringer og vurdere de resultatene man oppnår.

Et eksempel kan være en folkehøgskole som gjennom en selvevalueringssprosess finner at målene ikke er tilfredsstillende nådd, og som benytter funnene til å justere både mål og tiltak som benyttes for å nå målene. Prosessen for den videre bruken av resultatene for selvevalueringen kan i mange tilfeller være viktigere enn selve erkjennelsen av at målene ikke er nådd. Godkjenning av selvevaluering trenger ikke å være knyttet til det faktum at en skole når eller ikke når sine mål, men at selvevalueringen benyttes som et effektivt verktøy for utvikling.

For å få gode selvevalueringssprosesser er det nødvendig å ha sterk medvirkning fra personalet ved den enkelte institusjon. De ansatte er sentrale i å peke ut ønsket utviklingsretning, fremskaffe informasjon og vurdere hvordan nåværende praksis fungerer. Det er viktig at selvevalueringen ikke bare blir en «øvelse» som utføres av institusjonens administrasjon og ledelse. For å oppnå aktiv deltakelse av personalet må selvevaluering bli en naturlig del av den daglige driften, og et verktøy i en kontinuerlig utviklingsprosess.²¹

Elev- og studentmedvirkning er et sentralt element i mange systemer for selvevaluering. Noen folkehøgskoler har allerede i stor grad etablert ordninger som sikrer elevmedvirkning, for eksempel ved systematiske tilbakemeldinger fra elevene, og ved å bruke dette aktivt i en videreutvikling av fagtilbudet.

Det finnes mange metoder for å utføre selvevaluering. Det trenger ikke være slik at det utvikles ett felles system for dette som alle skolene må benytte. Snarere vil det kunne være en fordel at den enkelte skole utvikler sin egen profil også for dette arbeidet. Ved at den enkelte skole utvikler et system som er tilpasset dens egen virksomhet, vil også det lokale eierskapet til prosessen bli større enn om systemer blir innført ovenfra eller utenfra.

21. Ludvigsen og Lauvås, 1999.

Skoledokumentasjonen som ble utarbeidet i forbindelse med innføringen av ordningen der elever fra folkehøgskolen får tre poeng ved inntak til høyere utdanning, har gyldighet til 2002. Ved etablering av prosedyrer for selvevaluering er det naturlig at skoledokumentasjon vurderes i sammenheng med dette, og eventuelt innarbeides som en del av opplegget.

4.6 Metaevaluering

En metaevaluering kan beskrives som en «evaluering av evalueringen». Den vil ha som hovedformål å vurdere den enkelte skoles system for kvalitetsutvikling, det vil si om skolen faktisk utfører selvevaluering, og hva denne benyttes til. I en metaevaluering vil man ikke gå konkret inn i skolens daglige drift, for eksempel ved å måle indikatorer for måloppnåelse, men på sett og vis vurdere skolens egen vurdering av måloppnåelse. Et viktig poeng vil være å vurdere hvordan den institusjon som metaevalueres bruker sin selvevaluering videre for å oppnå kvalitetsutvikling.

Ludvigsen og Lauvås (1999) mener det er særlig tre årsaker til at det er nødvendig å komplettere selvevaluering med en ekstern dimensjon:

- «Det må legges et såpass stort forventningspress på institusjonene at det blir nødvendig å opprettholde de interne prosessene over tid, både kvantitativt og kvalitativt.
- All selvevaluering står i fare for å bli intern, perspektivfattig, ufarlig, nærsynt, ja til og med «husblind». Det er derfor nødvendig med innspill, utfordringer, ideer og kritikk fra utenforstående personer, organer og institusjoner med tilstrekkelig legitimitet. Offentligheten om virksomheten må være videre enn det interne miljøet.
- En eller annen form for tilsyn må føres med at konsekvenser av arbeidet blir satt ut i livet.»

Generelt kan det sies at de instansene som utfører metaevaluering, har en todelt rolle, både som et styrende/kontrollerende og et utviklingsfremmende organ. I praksis varierer det hvilken rolle det legges vekt på, og det finnes ingen «mal» for dette. Metaevaluering bør ha som overordnet mål å bidra til at utviklingspotensiale kan identifiseres, og å gi råd om hvordan de interne systemene for selvevaluering kan utvikles og forbedres. Den instansen som gjennomfører metaevaluering vil dermed i stor grad ha en rolle som *veileder*.

Organisering og gjennomføring av metaevalueringer kan gjøres på flere måter, og av flere instanser, men noen prinsipper kan legges til grunn uavhengig av dette. Metaevalueringer bør for eksempel gjennomføres slik at det kan oppnås kontinuitet i arbeidet. Evaluering for kvalitetsutvikling bør være en kontinuerlig prosess, og det er derfor viktig at den instansen som evaluerer, kan følge utviklingen ved den enkelte skole over tid. Det vil derfor ikke være gunstig å gjennomføre metaevalueringer på avgrenset prosjektbasis/ad hoc-basis. Metaevalueringer bør gjennomføres av en instans som primært innehar metodekompetanse. Den bør være bredt sammensatt og ha både evalueringsfaglig kompetanse og, i dette tilfellet, kjennskap til folkehøgskolen.

4.6.1 Vurdering av aktuelle instanser for gjennomføring av metaevaluering

Utvalget har vurdert to alternative instanser for gjennomføring av metaevaluering av folkehøgskolene. Det ene alternativet er å legge ansvaret for metaevaluering til departementet. Gjennomføring kan for eksempel legges til statens utdanningskontorer (SU), som allerede i dag har et ansvar når det gjelder evaluering av grunnskole og videregående opplæring i sine respektive fylker.

Utvalget ser flere fordeler ved at evalueringen utføres av SU-kontorene. Blant annet legges det til rette for å oppnå kontinuitet i evalueringsarbeidet. I tillegg har SU-kontorene et ansvar for å skape møteplasser der ulike utdanningsaktører i regionen bringes sammen og utveksler erfaringer, noe som kan styrke prosessene og gi synergieffekter. Deler av rapporteringen fra folkehøgskolene gjøres i dag til SU-kontoret i skolens respektive fylke, slik at kontorene allerede innehar kompetanse om folkehøgskolene. Behovet for ressurser vil også begrenses siden SU-kontorene er etablerte institusjoner. Det kan være en mulighet å legge ansvaret for evaluering av alle folkehøgskolene til ett SU-kontor. Dette vil kunne bidra til å sikre et likt evalueringssopplegg for alle skolene.

Det andre alternativet utvalget har vurdert, er å legge ansvaret til en instans som også utfører tilsvarende oppgaver for andre deler av utdanningssektoren. Dette alternativet bør sees i sammenheng med de forslagene og diskusjonene som gjelder kvalitetssikring, evaluering og akkreditering for både høyere utdanning og fagskoleutdanninger. Mjøsutvalget foreslo blant annet i sin utredning at det opprettes et uavhengig organ for evaluering og akkreditering av høyere utdanning, og i Innst. S. nr. 177 (2000-2001) bes regjeringen om å legge frem forslag til et system for kvalitetssikring sammen med forslag til en egen lov om fagskoleutdanninger.

Det er per i dag ikke etablert noe sentralt organ eller instans for dette, men ved eventuell etablering av et slikt organ, kan det være mulig også å vurdere folkehøgskolene i denne sammenheng.

4.7 Utvalgets vurderinger

De fleste land Norge naturlig sammenligner seg med, har innført nasjonale ordninger for kvalitetsutvikling og evaluering i utdanningssystemet. I Norge diskuteres det å innføre slike ordninger for både høyere utdanning, fagskoleutdanninger og for grunnskole og videregående opplæring. Utvalget mener det også bør etableres slike ordninger for folkehøgskolene, ved at det stilles krav til skolene om å legge frem en årlig selvevalueringsrapport, se også kapittel 5, og at det etableres ordninger for metaevaluering.

Selvevaluering skal primært ha utvikling som formål. Kontinuerlig vurdering av egen måloppnåelse vil bidra til at skolene kan identifisere og utnytte sitt utviklingspotensial.

Gjennom en metaevaluering skal det vurderes om skolene oppfyller kravet om å gjennomføre selvevaluering, og om skolene benytter selvevaluering systematisk for utviklingsformål. Utvalget mener utviklingsaspektet må tillegges størst vekt.

Den instansen som utfører metaevaluering, skal fungere som veileder for skolene som evalueres. Målet må i første rekke være gjennom dialog å hjelpe skolene til å gjennomføre en god selvevaluering, og å veilede skolene slik at det potensialet for utvikling som skolene selv har identifisert, best mulig kan utnyttes.

Ved siden av skolens personale må også elevene sikres medvirkning i selvevalueringsprosesser. Elevene har førstehånds kjennskap til hvordan undervisningsopplegget fungerer, og vil kunne gi nyttige tilbakemeldinger og forslag til forbedringer.

Ved utforming og innføring av slike ordninger er det nødvendig med en avklaring av roller og oppgaver mellom skolene, departementet og den instansen som har til oppgave å gjennomføre metaevaluering. Departementet skal føre tilsyn med at de offentlige midlene benyttes etter de forutsetningene som er satt for å oppnå godkjenning og statlig tilskudd. Dette vil inngå i de ordinære ordningene som også gjelder for andre tilskuddsordninger, og vil for eksempel innebære kontroll av innsendte årsrapporter, regnskapskontroll, kontroll av grunnlag for statstilskudd, etc.

De ordinære tilsynsoppgavene i forhold til tilskuddsforvaltningen blir løpende ivaretatt av departementet. Skolene rapporterer årlig til departementet/SU-kontorene om forhold som angår bruk av offentlige midler.

Utvalget foreslår å sette som vilkår for å få godkjenning og tilskudd at skolene skal utarbeide selvevalueringsrapport årlig. Dette bør inngå i rapporteringen til departementet/SU-kontorene ved at rapporten oversendes fra skolene hvert år. Dersom en skole ikke sender inn rapport, skal departementet/SU-kontoret gi tilbakemelding om at dette kan medføre bortfall av tilskudd. På dette nivået vil altså kontrollen bestå i å bekrefte at skolene faktisk har utført og sendt inn selvevalueringsrapport, og foreta en rimelighetskontroll av denne.

Utvalget mener det er tilstrekkelig at metaevalueringer, som er en mer omfattende prosess, gjennomføres for hver skole minst hvert tredje år. I et langsiktig utviklingsperspektiv vil dette gi skolene tid til selv å følge opp resultater fra selvevalueringene, og det vil da ligge tre selvevalueringsrapporter til grunn for gjennomføring av metaevaluering.

Det bør ikke opprettes et eget organ for å utføre metaevaluering av folkehøgskolene, både av hensyn til faren for økt byråkrati og økte kostnader, og av hensyn til at folkehøgskolen bør vurderes i en større samfunns- og utdanningssammenheng. Kombinert med behov for kontinuitet i evalueringene bør allerede etablerte instanser benyttes ved gjennomføring av metaevalueringer av folkehøgskolene. Utvalget foreslår at ansvaret for å utføre metaevalueringer formelt legges til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Den instansen som gjennomfører metaevaluering, må være bredt sammensatt og ha både evalueringsfaglig kompetanse og kjennskap til folkehøgskolen. Det kan også være en fordel at vedkommende instans har kjennskap til den regionen skolen ligger i.

Utvalget mener at en eventuell videreføring av skoledokumentasjonen bør vurderes i sammenheng med, og være en del av, grunnlaget for utforming av prosedyrer for selvevaluering.

4.8 Utvalgets forslag

Utvalget har foretatt en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til kvalitetsutvikling i folkehøgskolene, og fremmer på denne bakgrunnen følgende forslag:

- Ansvar for kvalitetsutvikling skal ligge hos den enkelte folkehøgskole.
- Det innføres krav om at folkehøgskolene etablerer ordninger for selvevaluering som ledd i arbeidet med kvalitetsutvikling.
- De ansatte og elevene må sikres medvirkning i selvevalueringssprosessen.
- Skolene skal legge frem en årlig selvevalueringssrapport som er offentlig tilgjengelig. Dette settes som et vilkår for godkjenning og statstilskudd, se også kapittel 5.
- Det skal gjennomføres metaevaluering av hver skole minst hvert tredje år.
- Ansvar for å gjennomføre metaevaluering legges til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- En eventuell videreføring av skoledokumentasjonen vurderes i sammenheng med utforming av ordninger for selvevaluering.

Kapittel 5

Juridiske rammevilkår

5.1 Innledning

Drøftingene i de foregående kapitlene og utvalgets vurderinger og forslag når det gjelder folkehøgskolenes rolle og frihet, vil gi konsekvenser i forhold til dagens lovgivning. I tillegg til en del bestemmelser i lov og forskrifter som uansett bør endres fordi de er foreldet og dekkes andre steder, trekker utvalget opp noen prinsipper som bør ligge til grunn for en revidert lov om folkehøgskoler. Prinsippene er først og fremst knyttet til større frihet for skolene til å definere mål, innhold og organisering av den daglige driften, og større ansvar på den enkelte skole for å evaluere og kommunisere sin egen virksomhet og måloppnåelse, se også kapittel 4 om kvalitetsutvikling og evaluering.

5.2 Dagens lov om folkehøgskoler

Generelt

Dagens lov om folkehøgskoler er både en tilskuddslov og en skolelov som etablerer et skoleslag. Folkehøgskolenavnet er rettsbeskyttet. Det er bare skoler som er godkjent for offentlig tilskudd som har rett til å bruke folkehøgskolenavnet.

Loven gir departementet forskriftskompetanse på en del områder, og i Ot.prp. nr. 31 (1983-84) *Om lov om folkehøgskolar* forelå det ved siden av lovutkastet et ferdig utkast til forskrifter, slik at lov og forskrift ble vurdert i sammenheng. Til en relativt kortfattet lov ble det utarbeidet et detaljert og omfattende forskriftsapparat, som både tok utgangspunkt i det nødvendige forskriftsbehovet i forhold til loven, og i den praktiske arbeidssituasjonen på skolene. Forskriftene regulerer også sider ved arbeidssituasjonen til personalet som senere er blitt ivaretatt i tariffavtaler, og som derfor ikke er nødvendig å ha som bestemmelser i forskriftene.

Lov- og forskriftsverket for folkehøgskolen kan på mange måter sies å være både generelt og detaljert. Loven er relativt liten i omfang og kan betraktes som en rammelov, der skolene har vide fullmakter til å fastsette mål og innhold. Samtidig legger både lovbestemmelser og forskrifter langt på vei føringer for arbeidsordninger og daglig liv på skolene. Reguleringene kan virke motsetningsfylte, fordi det flere steder slås fast at folkehøgskolene skal ha en fri stilling, jf. for eksempel prinsippet om at skolene er pensum- og eksamensfrie, samtidig som lov og forskrifter regulerer store deler av den daglige virksomheten.

Loven fra 1984 hadde demokratisering, delegering og desentralisering som hovedføringer for revisjonsarbeidet, og detaljreguleringen ble redusert noe i forhold til loven fra 1949. Forskriftene bærer preg av behov for rasjonalisering og revidering på mange felt, ikke minst det som gjelder kursordninger

og skoleår i kapittel 3. På denne bakgrunnen, og spesielt med tanke på folkehøgskolens engasjement i Kompetansereformen og nødvendigheten av større fleksibilitet ved opplegg av kurs, ble kapittel 3 midlertidig revidert høsten 2000, med virkning fra 1. august samme år. Men selv med de endringene som er gjort, er store deler av forskriftene ikke lenger hensiktsmessige.

Godkjenning av skoler og vilkår for driftstilskudd

Det er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som avgjør hvilke skoler som skal godkjennes for tilskudd. Godkjenning av folkehøgskole er knyttet til offentlig tilskudd. Bare skoler som får offentlig tilskudd, har rett til å bruke folkehøgskolenavnet.

Loven gir som eneste objektive kriterium for opphør av statstilskudd at aktivitetsmengden kommer under et minimumsnivå, definert som mindre enn 35 elever i gjennomsnitt over en fireårsperiode. Årsaken til at grensen er satt ved 35 elever, er en vurdering av at skolene må ha en viss størrelse for å skape det helhetsmiljøet som er en forutsetning for å kunne utøve den sosialpedagogiske virksomheten som er en viktig del av læringsprogrammet.

Loven gir mulighet for en viss unntakspraktisering, både fra kravet om minimumsaktivitet, og ved at departementet kan godkjenne skoler som ikke oppfyller de kravene som stilles for folkehøgskoledrift, men som har folkehøgskolekarakter og folkehøgskoleformål. Det siste er særlig relatert til de to pensjonistkolene som defineres som «folkehøgskolelignende tiltak». Disse har ikke hovedkurs, og er dermed unntatt kravet om minst ett hovedkurs av minimum 16,5 ukers varighet, som folkehøgskolene ordinært må oppfylle. I tillegg er Malangssentret godkjent på grunnlag av unntaksregelen fordi skolen har et elevtall under minimumsgrensen.

Lovens formål

Lovens formålsparagraf er i dag formulert som følger:

«Folkehøgskolen skal i samsvar med sine tradisjoner fremje allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg. Innan dei rammer dette gjev, fastset skoleeigar verdigrunnlag og målsetjing.»

Loven trekker klare grenser mot ren yrkesutdanning. I Ot.prp. nr. 31 (1983-84) *Om lov om folkehøgskolar* kommenteres dette slik:

«Allmenndanning i folkehøgskolen er eit kvalitativt omgrep som har like mykje med utvikling, vokster og livshaldning å gjere som med innlæring av kunnskap. Allmenndanning tek sikte på heile mennesket, og vil legge forholda til rette for personleg vekst og mogning. Det er difor ikkje berre fag og emne som er avgjerande for om verksemda skal vere allmenndannande, men måten dei vert brukt på og samanhengen dei vert sett inn i. Eit skilje t.d. mellom praktiske og teoretiske fag i høve til allmenndanningsomgrepet er difor unaturleg.

Den vide føremålsparagrafen gjev skolane stor fridom. Det er ei pedagogisk utfordring å tolke og fastsetje allmenndanningsomgrepet inn i skiftande tider og samfunnstilhøve. Allmenndanningsomgrepet set likevel grenser, og det er innan desse at den einskilde skolen kan teikne sin eigen profil, markert i verdigrunnlag og målsetjing. På

denne måten får skolen ei verdibasering som gjev han særlege føresetnader for å vere haldningsskapande.»

Formålsparagrafen inneholder begreper som er lite presise, og som gir rom for ulike tolkninger. Dette kan være problematisk fordi loven er lite operativ når det gjelder å definere hva som er og hva som ikke er folkehøgskole, og trekker få klare grenser.

Statens tilsynsmann for folkehøgskolen

Loven slår fast at kongen skal oppnevne en tilsynsmann for folkehøgskolen. Tilsynsmannen skal på vegne av departementet gi råd til og føre tilsyn med skolene. Ordningen med tilsynsmann ble først etablert i 1917, men inndratt i 1924 av økonomiske årsaker. Gjennom loven av 1949 ble embetet innført på nytt.

Arbeidsinstruksen innebærer blant annet at tilsynsmannen skal «arbeide med saker som gjelder faglige, prinsipielle, økonomiske og praktiske spørsmål i folkehøgskolen». Tilsynsmannen skal videre «føre tilsyn med at skolene blir drevet i samsvar med lov, forskrifter, forsvarlig pedagogisk kvalitet og god forvaltningsskikk». En vesentlig del av tilsynsmannens arbeid består i å besøke skolene. I henhold til instruksen skal tilsynsmannen ved sin reisevirksomhet «gi råd og veiledning og føre nye impulser til arbeidet ved skolene, holde seg orientert om situasjonen i skoleslaget generelt og ved de enkelte skolene, og forebygge og eventuelt løse vanskelige saker og konflikter».

Tilsynsmannsembetet har ingen paralleller i andre deler av utdanningssektoren, og gjør forvaltningen av folkehøgskolene spesiell. Ingen andre deler av utdanningssektoren har et statlig tilsyn som er knyttet til et personlig embete. Det er også uvanlig at departementet er direkte involvert i daglig drift og strategiske beslutninger i privat virksomhet, slik det i høy grad er tilfellet ved folkehøgskolene.

Smithutvalget foreslo i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* «... og for øvrig kan man gjøre som man vil» at embetet ble avskaffet, og at tilsynet ble lagt inn under departementets ordinære ordninger. Da folkehøgskoleloven ikke har vært revidert siden utredningen kom, har forslaget ikke blitt behandlet.

Styre

Dagens lov setter detaljerte betingelser for sammensetning av styret for skolen. I tillegg til at det skal ha representanter valgt av henholdsvis skoleeier, elever og de ansatte, skal rektor sitte i styret, samt en representant utpekt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Daglig ledelse av skolen

Loven pålegger alle skoler å ha rektor og undervisningsinspektør. Da loven ble utarbeidet i 1983-84, var førstelærer-/inspektørstillingen ikke gjennomført i folkehøgskolen. Loven etablerte og påla stillingen som en del av administrasjonen ved skolene, ved siden av rektor.

Rådsorganer ved den enkelte skole

Dagens lov pålegger den enkelte skole å ha både lærerråd, personalråd og elevråd, og fastsetter sammensetningen. Ifølge instruksene som finnes i forskriften, skal alle rådene arbeide for å skape trivsel og gode samarbeidsforhold på skolen. Rådene skal ivareta interessene til det arbeidsfeltet de representerer, og det samlede fellesskapet på skolen.

Lærerrådet skal blant annet arbeide med pedagogiske og sosialpedagogiske spørsmål, og utarbeide planer for pedagogisk utviklingsarbeid.

Disiplinærsaker

Loven slår fast at det er lærerrådet som skal fatte vedtak om bortvisning og utvisning av elever. Det kreves 2/3 flertall for å fatte slike vedtak. Eleven skal ha mulighet til å forklare seg muntlig før eventuelt vedtak blir fattet. Styret for skolen er ankeinstans i slike saker.

I tillegg til instruksene i lov og forskrifter gjelder bestemmelsene i forvaltningslovens kapittel IV, V og VI om blant annet saksforberedelse, klage og omgjøring av vedtak.

Aldersgrense

Dagens lov fastsetter at elevene skal ha fylt 17 år før 1. januar i skoleåret. Loven gir adgang til at skoler som ønsker det kan sette en høyere aldersgrense, og departementet kan også gi skolene anledning til å ta opp elever som er inntil ett år under aldersgrensen.

Skoletid

Dagens lov slår fast at hver skole skal ha et hovedkurs på minst 16,5 undervisningsuker, og at størstedelen av elevkapasiteten skal være på hovedkurset. De fleste skolene har i dag hovedkurs som varer i 33 uker, og som utgjør årskurset.

Kompetanse

Bestemmelsen som gjelder hvilken kompetanse folkehøgskolen skal gi, har i dagens lov følgende formulering:

«Folkehøgskolen er ein pensum- og eksamensfri skole. Departementet kan fastsetje, i samarbeid med mottakarinstitusjonar, kvar og korleis folkehøgskolen gjev kompetanse i yrkessamanhengar og utdannings-situasjonar.»

Denne bestemmelsen er et grunnleggende kjennetegn ved folkehøgskolen, og er et kriterium ved departementets tilsyn med skolene. Bestemmelsen innebærer at folkehøgskolene ikke kan gi undervisningstilbud som er alternativer til det formelle utdanningssystemet, og ikke avholde eksamener eller gi formell kompetanse på linje med det offentlige skoleverket.

Kvalifikasjonskrav til personalet

Lovens bestemmelser om kompetansekrav til pedagogisk personale er relatert til tidligere lov om lærerutdanning. Denne er nå gått inn i opplæringsloven. Bestemmelsene i den tidligere lærerutdanningsloven, som i praksis fremdeles benyttes i folkehøgskolen, går ut på at lærere til vanlig skal ha lærer-, adjunkt- eller lektorutdanning, men at det er anledning til å godkjenne mer spesielle kvalifikasjoner med tanke på undervisning i folkehøgskolen. Kompetanse på spesielle områder og utenlandsk utdanning må godkjennes av departementet, men det er styret for skolen som tilsetter og sier opp personale.

Departementets forskriftskompetanse

Lovens § 19 gir departementet en omfattende forskriftskompetanse, blant annet når det gjelder etablering av skoler, administrasjonsordninger i skolene, kursordninger og skoleår, rettigheter og plikter for elever og ansatte, driftstilskudd og kompetanse og evaluering.

5.3 Vurdering av alternativ lovtilknytning

Alternativet til dagens ordning, der folkehøgskolene ligger under egen lov, er å samordne folkehøgskoleloven med andre eksisterende lover på utdanningsområdet. Formålet med dette vil være samordning, forenkling og større grad av helhetstenkning i utdanningslovgivningen. En kan da tenke seg en felles lov for flere virksomheter, med spesielle forskrifter for de ulike virksomhetene.

Smith-utvalget vurderte norsk opplæringslovgivning i NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*, og konkluderte med at en egen folkehøgskolelov burde opprettholdes. Dette både fordi folkehøgskolene skiller seg pedagogisk og innholdsmessig fra grunnskolen og videregående opplæring og faller utenfor dette sammenhengende opplæringsløpet, og fordi folkehøgskolen ikke gir formell kompetanse.

Opplæringsloven

I løpet av 1990-tallet har det vært gjennomført flere reformer som omfatter alle nivåer i utdanningssystemet. Alle elever har nå rett til 13 års skolegang. Bakgrunnen for en felles lov om grunnskole og videregående opplæring – opplæringsloven – er blant annet ønsket om og behovet for å se sammenhengen mellom opplæringsnivåene, og få et samlet perspektiv på opplæringen.

Endringer i loven er foretatt i 1999 og 2000 i forbindelse med Kompetansereformen, for å sikre at voksne skal ha rett til grunnskole og videregående opplæring.

Opplæringsloven er en rettighetslov som omfatter det offentlige skoleverket. Dette gjør den lite aktuell i forhold til folkehøgskolene.

Lov om voksenopplæring

Lov om voksenopplæring omfatter blant annet opplæring gjennom studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. Dette utgjør en stor del av det tradis-

jonelle folkeopplysningsmiljøet i Norge som folkehøgskolen har en sterk tilknytning til. Av eksisterende lover ved siden av folkehøgskoleloven er det lov om voksenopplæring som vil være mest sammenfallende med folkehøgskolenes idegrunnlag og formål. Det vil kunne gi et mer samlet bilde av voksenopplæring og folkeopplysningsmiljøet dersom også folkehøgskolene inkluderes i en felles voksenopplæringslov.

Smithutvalget vurderte voksenopplæringsloven som den mest aktuelle ved en eventuell samordning av folkehøgskoleloven med annen lovgivning.

Privatskoleloven

Privatskoleloven har som formål å medvirke til at det kan etableres og drives private skoler i Norge ved at det gis offentlig tilskudd. De fleste skolene som omfattes av loven, har paralleller i det offentlige skoleverket, enten på grunnskolen eller videregående opplærings nivå. Dette gjelder med unntak av skoler under § 26, tilskuddsregel 6, som omfatter tilskudd til videregående skoler uten paralleller i offentlig skole. Eksempler på slike skoler er bibelskoler og skoler som tilbyr reklame-, kunst-, musikk- og medieutdanning.

Ny lov om fagskoleutdanninger

Bergutvalget fremmet i NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger* forslag om et nytt utdanningsnivå i Norge, som skulle omfatte utdanninger som i dag ikke ligger under opplæringsloven eller lovene om høyere utdanning. Bergutvalget vurderte ikke folkehøgskolen i sin utredning, både fordi den ligger under egen lov, og fordi det var planlagt et eget utvalg for å vurdere folkehøgskolen.

I Innst. S. nr. 177 (2000-2001) bes regjeringen om å legge frem forslag til lov om fagskoleutdanninger. Loven skal også inkludere teknisk fagskole. Det understrekes at loven skal ha et perspektiv som sikrer stabile og gode arbeidsforhold for yrkesrettede utdanninger og utdanninger rettet mot andre samfunnsbehov etter videregående opplæring. Det legges videre vekt på at dette ikke sees på som et nivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning, men som et alternativ til høyere utdanning.

I denne sammenhengen vil utdanninger rettet mot andre samfunnsbehov etter videregående opplæring sannsynligvis omfatte utdanningene under tilskuddsregel 6 i privatskoleloven, som for eksempel bibelskoler og kunsts skoler. Begrepet fagskoleutdanninger kan dermed synes noe upresist som betegnelse på området. Folkehøgskolene har visse fellestrekk med noen av disse utdanninger, og en slik ny lov vil dermed kunne være aktuell som mulig tilknytning for folkehøgskolene.

I innstillingen bes regjeringen om å omarbeide privatskoleloven til også å gjelde utdanningene under ny lov om fagskoleutdanninger. Dette betyr at det i privatskoleloven skal åpnes opp for at de utdanninger som reguleres av en ny lov om fagskoleutdanninger skal ha adgang til å få tilskudd under privatskoleloven.

5.4 Utvalgets vurderinger

Generelt

Utvalget mener at dagens lov om folkehøgskoler er preget av til dels sterk detaljregulering av de administrative og organisatoriske sidene ved skolene, for eksempel rådsstruktur og styresammensetning. Dette står i motsetning til liten eller ingen konkret regulering av det faglige innholdet. Lovens formålsparagraf, som sier at folkehøgskolene skal fremme allmenndanning i samsvar med sine tradisjoner, gir derfor liten sammenheng med lovens øvrige innhold.

Dagens lov setter få objektive kriterier for vurdering av godkjenning av nye skoler og tilskudd. Utvalget mener det er nødvendig å definere mest mulig objektive og målbare kriterier som skal ligge til grunn for godkjenning og tilskudd. Det må videre være en forutsetning at brudd på vilkårene gir grunnlag for bortfall av statstilskudd.

Utvalgets forslag til ramme for revidert lov om folkehøgskoler tar sikte på en forenkling i forhold til dagens lov, og en reduksjon av detaljreguleringen knyttet til skolenes daglige drift. Skolene og skoleeier skal ha ansvar for å fastsette og kommunisere egne mål og verdigrunnlag, og for å gjennomføre selvevalueringer, se også kapittel 4.

Lovtilknytning

Utvalget foreslår i kapittel 2 at folkehøgskolene skal beholde sin frie stilling, og ikke gi eksamen eller være bundet av eksterne krav til pensum. Folkehøgskolene skal være et supplement til det ordinære utdanningssystemet. Utvalgets vurdering er at det ikke vil være hensiktsmessig å samordne regulering av folkehøgskolene med andre eksisterende lover for utdanningssektoren. Både ut fra hensynet til å sikre folkehøgskolenes fortsatt frie stilling, og fordi folkehøgskolen er en parallell til et lineært opplæringsløp, foreslår utvalget at en egen lov om folkehøgskoler opprettholdes.

Statens tilsynsmann for folkehøgskolen

Utvalgets forslag om at skolene skal ha et klarere definert ansvar for sin faglige utvikling vil innebære at myndighetene ikke skal gå direkte inn og regulere skolenes innhold, se kapittel 4 om kvalitetsutvikling og evaluering. Arbeidsinstruksen for tilsynsmannen innebærer i dag at departementet har myndighet til å gå relativt langt inn i skolenes virksomhet og strategiske beslutninger. Staten har ikke organisert sitt tilsyn av andre tilsvarende ordninger i utdanningssektoren i personlige embeter.

Utvalget mener at det statlige tilsynet med folkehøgskolene bør organiseres på ordinær måte slik det gjøres for tilsvarende ordninger, og at dette ikke bør være knyttet til et personlig embete. Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at tilsynsmannsembetet avskaffes.

Utvalget vil understreke at det er nødvendig at departementet har godt kjennskap til og god kommunikasjon med folkehøgskolene som tilskuddsmottakere, for å oppfylle de generelle kravene til statlig tilskuddsforvaltning.

Lovens formål og skolenes ansvar

Dagens formålsformulering er generell, og rommer folkehøgskoler som er forskjellige når det gjelder både verdigrunnlag, mål og undervisningstilbud. Innenfor en vid ramme fastsetter den enkelte skoleeier skolens mål og verdigrunnlag.

Utvalget mener at lovens formål i første rekke skal fastslå lovgivers formål om å legge til rette for opprettelse av og gi tilskudd til drift av folkehøgskoler. Dette må komme til uttrykk i loven gjennom mest mulig konkrete kriterier.

Utvalget mener videre at det er nødvendig å fastlegge folkehøgskolens formål, og den enkelte skoleeiers ansvar for å fastsette verdigrunnlag og mål innenfor skoleslagets formål.

Godkjenning av nye skoler og vilkår for driftstilskudd

Godkjenning av nye folkehøgskoler og tilskudd må fortsatt ligge i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Godkjenning og tilskudd bør fortsatt være knyttet sammen, slik at det ikke kan gis enten godkjenning eller tilskudd.

Dagens lov setter få objektive og målbare kriterier for godkjenning og tilskudd. Utvalget mener det er behov for å klargjøre hvilke vilkår som må være oppfylt for at en skole skal kunne få rett til å bruke folkehøgskolenavnet og få statstilskudd. Dette vil gjøre loven mer forvaltningsmessig håndterbar, og vil redusere behovet for skjønnsmessige vurderinger i enkeltsaker.

Med det vide kriteriegrunnlaget som nå foreslås for vurdering av godkjenning og statstilskudd, se punkt 5.5, ser utvalget ingen grunn til å videreføre de unntaksbestemmelsene som er i dagens lov ved godkjenning av nye skoler. Dette vil ikke ha konsekvenser for de tre skolene som i dag er godkjent ut fra unntaksregelen.

Styre

Skolene må ha et ansvarlig styre, som etableres av eier. I dagens lov slås det fast at rektor skal ha plass i styret som vanlig medlem med stemmerett. Dette kan det være grunn til å vurdere. Det er naturlig at rektor er saksforbereder for styret, men i sin funksjon som ansvarlig daglig leder av skolen vil han sannsynligvis stå friere dersom han, ved siden av å være saksforbereder, har plass i styret med tale- og forslagsrett, men ikke med stemmerett. Utvalget mener det bør overlates til den enkelte skole å avgjøre rektors stilling i styret, og at loven dermed ikke bør regulere dette. Utvalget mener videre at loven må sikre at ansatte og elever er representert i styret.

Med den forvaltningsmodellen det legges opp til, mener utvalget at det ikke vil være naturlig å opprettholde ordningen der departementet oppnevner en statlig representant til styret for den enkelte skole. Den statlige kontrollen og styringsmuligheten bør ligge i den formelle forvaltningen av tilskuddet. Utvalget mener derfor at det utover representasjon av elever og ansatte bør være opp til eier å avgjøre sammensetningen av styret.

Daglig ledelse av skolen

I tråd med utvalgets vurderinger når det gjelder skolenes frihet til selv å definere sitt faglige innhold, mener utvalget at bestemmelser som angår den interne organiseringen, også i større grad bør overlates til den enkelte skole. Dette vil øke fleksibiliteten i skolenes interne organisering, og vil gjøre det mulig for skolene selv å velge de mest hensiktsmessige ordningene for organisering av den daglige driften.

Utvalgets flertall mener at loven bør inneholde en bestemmelse om at skolen skal ha en rektor som er administrativ og faglig ansvarlig leder. Øvrige konkrete ordninger for den daglige driften bør avgjøres av den enkelte eier.

Utvalgets mindretall mener det er tilstrekkelig at loven fastslår at folkehøgskolene skal ha en administrativ og faglig ledelse. Hvordan dette organiseres, og hvilke stillingsbetegnelser som benyttes, avgjøres av eier.

Rådsorganer ved den enkelte skole

Dagens lov pålegger skolene å ha både lærerråd og personalråd. Dette er ordninger som ikke lenger er lovpålagte i offentlig skole. Det er derfor et spørsmål om slike ordninger bør pålegges folkehøgskolene, eller om det skal være opp til den enkelte skole å avgjøre hvilke råd og organer skolen skal ha.

I tråd med utvalgets vurderinger om at skolene også bør ha frihet til selv å bestemme sin interne organisering, foreslår utvalget at en revidert lov inneholder en fellesbestemmelse som sikrer at ansatte og elever skal være representert i skolenes rådsstruktur.

Utvalget mener imidlertid at det på grunn av folkehøgskolens spesielle form og arbeidsmåte er nødvendig å pålegge et ansvarlig råd som kan drøfte og ta avgjørelser i saker som gjelder både pedagogiske og sosiale spørsmål ved skolene.

Elevrådet ivaretar en viktig demokratisk rettighet, men er i dag etablert ut fra det tradisjonelle opplegget med hovedkurs. En revidert lov bør hjemle ordninger som ivaretar elevdemokratiet i alle former for virksomhet.

Disiplinærsaker

Behandling av disiplinærsaker ved skolene må legges til det lovpålagte rådet, og styret for skolen må sikre riktige prosedyrer og behandling av slike saker.

Utvalget vil understreke nødvendigheten av at loven har bestemmelser som sikrer elevenes rettigheter på dette feltet, og at det etableres prosedyrer som sikrer bred og grundig behandling ved skolen før vedtak om bortvisning og utvisning fattes.

Alder og opptak

Folkehøgskolene kan selv bestemme opptaksregler og aldersgrense, og eventuelt etablere tilbud for ulike aldersgrupper. Skolene må utarbeide opptaksreglement som søkerne kan få kjennskap til.

Utvalget mener at folkehøgskolene kan være åpne for alle som er over normal alder for gjennomført grunnskole.

Skoletid

Utvalget mener det er nødvendig å sikre at skolene har minst ett hovedkurs, og at de ikke skal ha anledning til kun å drive kortkursvirksomhet. Siden skolene har et allmenndannende siktemål, er det nødvendig at læringsprogrammet har en viss varighet. Etter utvalgets oppfatning er ren kortkursvirksomhet ikke egnet til å oppfylle folkehøgskolenes grunnleggende mål om allmenndanning.

På denne bakgrunnen vil utvalget foreslå en videreføring av dagens lovbestemmelse om at skolene skal ha minst ett hovedkurs av varighet minimum 16,5 uker, og at minst halvparten av samlet kursvirksomhet skal komme fra hovedkurs.

Kompetanse

Utvalget mener at folkeskolene fortsatt skal beholde sin frie stilling, uten eksamen og eksterne krav til innhold og pensum.

Utvalget mener at dette punktet skal være et av vilkårene for å motta statlig tilskudd, og at konsekvensen av brudd på vilkåret vil være bortfall av tilskudd.

Kvalifikasjonskrav til undervisningspersonalet

Utvalget tar til etterretning at folkehøgskolen har forhandlingsrett, og at lønnsfastsettelse og arbeidstidsavtaler i dag fremkommer i forhandlinger med staten som arbeidsgiverpart.

Utvalget vil understreke viktigheten av at kvaliteten i skoleslaget sikres, og at dette er et ansvar som ligger hos den enkelte skole.

I forhold til formelle kompetansekrav mener utvalget at dette best sikres ved å benytte de samme kriterier som i opplæringsloven.

På grunn av sine særskilte linjetilbud kan folkehøgskolene ofte ha behov for personer med utradisjonell bakgrunn og spesiell kompetanse. Utvalget mener at disse vurderingene må ligge hos styret for skolen, og at styret stiller de nødvendige kompetansekravene til personalet.

Departementets forskriftskompetanse

Forskriftskompetansen må fortsatt ligge i departementet, men utvalget mener den bør begrenses til de områdene departementet har tilsynsansvar på. Departementet bør primært kunne gi utfyllende bestemmelser om forhold som gjelder det offentlige tilskuddet, mens detaljerte bestemmelser om skolenes interne organisering ikke er departementets ansvar. Ved en revisjon av loven slik utvalget foreslår, vil mye av dagens forskrift falle bort fordi selve lovbestemmelsen faller bort.

5.5 Utvalgets forslag

Etter en samlet vurdering av de spørsmålene som knytter seg til dagens lovgivning for folkehøgskolene, fremmer utvalget følgende forslag:

Om lovtilknytning:

Utvalget foreslår:

- En egen lov om folkehøgskoler opprettholdes.

Om statens tilsynsmann for folkehøgskolen:

Utvalget foreslår:

- Tilsynsmannsembetet avskaffes.

Om revisjon av dagens lov om folkehøgskoler:

Utvalget foreslår:

- En revidert lov om folkehøgskoler bør inneholde følgende punkter:
- Punkt 1: Formål
- Punkt 2: Vilkår for godkjenning og statstilskudd. Dette punktet sier både hva som skiller folkehøgskolene fra andre skoler (godkjenning), og hvilke vilkår som må være oppfylt for at skolen skal kunne motta statstilskudd.
- Punkt 3: Prinsipper for tilskudd og rapport- og kontrollsystem. Under dette punktet klargjøres hovedprinsippene for tilskuddsmodellen og økonomi- og regnskapskontroll.
- Punkt 4: Styre, daglige ledelse av skolene og rådsorganer. Punktet inneholder bestemmelse om ledelse for skolen. Punktet stiller videre krav til sammensetning av skolens styre og rådsstruktur ved at ansatte og elever skal være representert. Det fastsettes at styret har tilsetnings- og oppsigelsesrett. Punktet må sees i sammenheng med utforming av disiplinærtiltak og klageadgang, og behov for ansvarlige organer i den sammenhengen.
- Punkt 5: Om disiplinærforhold og reaksjonsmuligheter, som ivaretar elevenes rettigheter.
- Punkt 6: Om brudd på lovens bestemmelser. Under dette punktet bør bestemmelser som angår sanksjoner overfor skolen, samles, særlig de som gjelder konsekvenser for godkjenning og tilskudd. Dersom vilkår for godkjenning og tilskudd ikke lenger oppfylles, er det grunnlag for bortfall av statstilskudd.

Boks 5.1 Forslag til innhold i formålsparagraf

Lovens formål er å bidra til at det kan opprettes og drives folkehøgskoler i Norge. Staten kan gi tilskudd til drift av folkehøgskoler som oppfyller vilkårene som er gitt i lovens punkt 2. Bare skoler som er godkjent for tilskudd, kan bruke navnet folkehøgskole.

Folkehøgskolens formål er å fremme allmenndanning og folkeopplysning. Den enkelte folkehøgskole har ansvar for å fastsette mål og verdigrunnlag innenfor denne rammen.

Boks 5.2 Forslag til vilkår for godkjenning og statstilskudd

- Folkehøgskolene skal være et eksamensfritt supplement til det offentlige

utdanningssystemet.

- Internatet skal være en integrert del av skolenes læringsprogram, og inntil 15 pst. av elevene på hovedkurs kan bo utenfor internatet.
- Skolene skal ha minst ett hovedkurs av varighet minimum 16,5 uker, og minst halvparten av samlet kursvirksomhet skal komme fra hovedkurs.
- Skolene skal ha et ansvarlig styre og rådsorgan som er sammensatt etter retningslinjer som er gitt i punkt 4.
- Skolene skal utarbeide prosedyrer for selvevaluering, og årlig utarbeide en offentlig tilgjengelig selvevalueringsrapport.
- Den enkelte skole skal utarbeide dokumentasjon til elevene over læringsprogrammer og deltakelse. Dokumentasjonen skal gi grunnlag for vurdering av realkompetanse inn mot det øvrige utdanningssystemet og arbeidslivet.

Om daglig ledelse av skolene:

Utvalgets flertall bestående av Lindgaard Aresvik, Bakken, Breivik, Haugsbø, Hostvedt, Kvam, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Skolene skal ha en rektor som er administrativ og faglig ansvarlig leder. Øvrige konkrete ordninger for den daglige driften avgjøres av eier.

Utvalgets mindretall bestående av Jakola, Mikkelsen og Raaum foreslår:

- Skolene skal ha en administrativ og faglig ledelse. Hvordan dette organiseres og hvilke stillingsbetegnelser som benyttes, avgjøres av eier.

Kapittel 6

Økonomiske rammevilkår

6.1 Innledning

Dette kapitlet har to hoveddeler. Den første delen gir en sammenligning av den offentlige finansieringen av folkehøgskolene med den offentlige finansieringen av andre deler av norsk utdanningssektor. Utvalget har valgt å se på de økonomiske vilkårene for private skoler, private høyskoler og statlige høyskoler for å gi en bakgrunn for vurdering av de generelle økonomiske rammene folkehøgskolene har i dag. Satsene for tilskudd til private skoler og private høyskoler beregnes på grunnlag av hva det koster å drive tilsvarende utdanninger i offentlig sektor. Oversikten gir dermed også et grunnlag for å sammenligne folkehøgskolenes økonomiske rammevilkår med både offentlig og privat utdanning på ulike nivåer. Sammenligningsgrunnlaget tar utgangspunkt i kronesats per elev/student.

Den andre delen av kapitlet omhandler den tilskuddsordningen som i dag gjelder for folkehøgskolen, og gir utvalgets vurderinger og forslag til endringer i denne.

6.2 Offentlig finansiering av folkehøgskolen sammenlignet med offentlig finansiering av andre deler av norsk utdanningssektor

6.2.1 Folkehøgskoler

For 2001 er det samlede tilskuddet fra staten til folkehøgskolene kr 400 628 000.²² Dette er 5/6 av tilskuddet til skolene. I tillegg dekker de respektive fylkeskommunene 1/6 av tilskuddet, som totalt utgjør kr 74 322 000. Totalt offentlig tilskudd til folkehøgskolene utgjør kr 474 950 000.

Det samlede offentlige *driftstilskuddet* til folkehøgskolene er i 2001 på kr 405 332 000. Dette er summen av det statlige og fylkeskommunale driftstilskuddet, minus kapitaltilskuddet. Antall årselever er 7 390. Per årselev utgjør driftstilskuddet kr 54 850.

Det samlede kapitaltilskuddet²³ i 2001 er på kr 40 601 000. Per årselev utgjør dette gjennomsnittlig kr 5 500. Kapitaltilskuddet varierer imidlertid betydelig mellom skolene, fra kr 480 til kr 13 300 per elev.

En gjennomgang av skolenes regnskaper i 1994 viste at driftstilskuddet med noen mindre variasjoner dekket i overkant av 50 pst. av de totale driftsut-

22. Over statsbudsjettets kapittel 253 postene 60 og 70 går tilskuddet til fylkeskommunale og andre folkehøgskoler. Over post 21 går om lag 2,3 mill. kroner av bevilgningen på kapitlet til diverse pedagogiske utviklingstiltak og prosjekter i skolene, til nordiske samarbeidstiltak og til Folkehøgskolerådet og de to folkehøgskoleorganisasjonene. En del av reisevirksomheten til tilsynsmannen dekkes også over posten. Bevilgningen inkluderer også ekstratilskudd til funksjonshemmede elever på 22,5 mill. kroner, se også kapittel 8.

23. Kapitaltilskuddet er den delen av tilskuddet som er knyttet til bygningsmasse. For en beskrivelse av tilskuddsordningen, vises det til punkt 6.3.1.

giftene på skolene. Det resterende må skolene selv skaffe til veie, vesentlig gjennom internatdriften og supplerende bruk av skoleanlegget.

Folkehøgskolene finansierer også sin drift ved elevbetaling. Denne skal dekke utgifter til opphold, skolemateriell, ekskursjoner og lignende, men ikke skolens utgifter til undervisning. For skoleåret 2000-01 er minimumsprisen kr 35 000. De fleste skolene ligger rundt minimumsprisen.

6.2.2 Private skoler

Statstilskuddet til private skoler avhenger av hvilken tilskudsregel skolen faller inn under (godkjenningsgrunnlaget). Tabellen nedenfor viser tilskuddssatser for de ulike tilskudsreglene og hvor stor andel av satsen som utbetales i tilskudd i 2001.

Tabell 6.1: Tilskudsregler og -satser for private skoler i 2001

	Tilskuddssats 2001	Tilskuddsprosent/faktisk tilskudd
<i>Tilskudsregel 1 og 2</i> Særlig ressurskrevende elever Noe ressurskrevende elever	297 900 184 490	100 100
<i>Tilskudsregel 4</i> Allmenne, økonomiske og administrative fag Idrettsfag Musikk, dans og drama Naturbruksfag Yrkesfaglige studieretninger Steinerskoler	50 020 56 510 71 040 115 330 87 910 58 400	85/42 500 85/48 000 85/60 400 85/98 000 85/74 700 85/49 600
<i>Tilskudsregel 6</i> Bibelstudium m.m. Studietilbud utover videregående opplæringsnivå Reklameutdanning, 15-75 elever Reklameutdanning, over 75 elever Kunst-, medie- og musikkutdanning, 15-30 elever Kunst-, medie- og musikkutdanning, over 30 elever	50 020 50 020 56 510 50 020 71 040 56 510	75/ 37 500 75/37 500 75/42 400 75/37 500 75/53 300 75/42 400
<i>Tilskudsregel 7</i> Grunnskolens barnetrinn Grunnskolens ungdomstrinn	66/40 000 58/48 000	85/56-34 000 85/49-41 000

Tilskudsregel 1 og 2 gjelder skoler for funksjonshemmede.

Tilskudsregel 4 gjelder skoler med paralleller i den offentlige videregående skolen. Satsene beregnes etter gitte regler og på grunnlag av regnskapstall fra offentlige videregående skoler. Tilskudsregel 6 gjelder videregående skoler uten paralleller i det offentlige skoleverket. Under tilskudsregel 7 gjelder eksemplene i tabellen tilskuddssats per elev for henholdsvis 20 og 150 elever på barnetrinnet og 50 og 150 elever på ungdomstrinnet.

Kilde: Kilde: St.prp. nr. 1 (2000-2001) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Bruken av tilskuddsprosent, som andel av en tilskuddssats, avspeiler det faktum at det forutsettes egenbetaling, selv om det gjelder grunnskole og videregående opplæring. Når tilskuddsprosenten er lavere enn 85 for opplæringstilbud under tilskudsregel 6, er det fordi disse skolene ikke har paralleller i det offentlige utdanningssystemet.

Det er bare skoler som er godkjent under tilskudsregel 2 som mottar husleietilskudd. I privatskoleloven § 26 slås det fast at alle driftsutgifter for disse skolene skal dekkes ved statstilskudd. Dette gjelder for til sammen ti skoler. Felles for skolene er at de er skoler for funksjonshemmede. Husleien

varierer med hensyn til skolens omfang og hva slags type elever de har. De andre private skolene får ikke husleietilskudd.

6.2.3 Private høyskoler

I 2001 er statstilskuddet til private høyskoler kr 395 794 000 og gjennomsnittlig antall studenter med statsstøtte 12 480. Dette gir et gjennomsnitt for støtten per student på kr 31 700. Mange institusjoner har et betydelig høyere studenttall enn det som ligger til grunn for statsstøtten.

Tilskuddssystemet til de private høyskolene består av følgende hovedkomponenter:

- Et studentbasert tilskudd, basert på såkalt «normalkostnad» som tar utgangspunkt i kostnadene ved tilsvarende utdanninger i statlig sektor. Satsene varierer i 2001 fra kr 24 000 til kr 165 000. Dersom statsstøtten fordeles på det totale antallet studieplasser, ville støtten per student bli betydelig lavere.
- En tilskuddssats som varierer fra 10 pst. til 100 pst. av ovennevnte satser.
- Et husleietilskudd, totalt ca. 26 mill. kroner i 2001.

Til sammen ni institusjoner, det vil si noe under halvparten av de private høyskolene, mottar husleietilskudd i 2001. Husleietilskuddet varierer fra kr 4 200 per student med statsstøtte til kr 23 600. De store forskjellene skyldes en kombinasjon av «historiske årsaker» og enkeltbeslutninger i Stortinget. Gjennomsnittlig husleie per student for de institusjonene som mottar husleietilskudd, er kr 7 650.

Andelen av institusjonenes totale driftsinntekter som statsstøtten utgjør, varierer fra 12 pst. til nærmere 90 pst. For omkring tre fjerdedeler av de 20 private høyskolene med statstilskudd utgjør statsstøtten mer enn halvparten av de totale driftsinntektene.

6.2.4 Statlige høyskoler

De statlige høyskolene er fullfinansiert av staten. I de siste årene har det blitt foretatt en omdisponering av ressurser mellom de statlige høyskolene for å jevne ut forskjeller som ikke har sitt grunnlag i faktiske økonomiske forskjeller. I forbindelse med denne omdisponeringen har departementet på grunnlag av rapporterte regnskapstall utarbeidet normtall for kostnader per student (fulltid per år) for ulike utdanninger. Normtallene er for år 2000 og inkluderer ikke utgifter til lokaler/husleie.

Tabell 6.2: Normtall for kostnader per student i statlige høyskoler i 2000

Helsefaglige utdanninger I	46 000
Helsefaglige utdanninger II	56 000
Sosialfaglige utdanninger	39 000
Lærerutdanninger	50 000
Kunsthøgskole utdanninger	60 000
Ingeniørutdanning	46 000
Lavere grad, for eksempel økonomisk-administrative utdanninger	37 000

Helsefaglige utdanninger I omfatter sykepleier-, vernepleier-, tannpleier- og reseptarutdanningen.

Helsefaglige utdanninger II omfatter fysioterapi-, bioingeniør-, ergoterapi-, radiograd- og audiografutdanningen.

Sosialfaglige utdanninger inkluderer sosionom- og barnevernsutdanningen.

Satsene for lærerutdanninger omfatter førskolelærer, allmennlærer, faglærerutdanning i teoretiske fag, praktisk-pedagogisk utdanning og bibliotekarutdanning.

De kunstfaglige utdanningene inkluderer medie- og medieingeniørfag, visuell kommunikasjon, animasjon, ballettpedagogutdanning, faglærerutdanning i musikk, dans og drama, faglærerutdanning i formgivning, kunst og håndverk og andre estetiske fag.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Høgskolene leier lokaler av og betaler husleie til Statsbygg. Kostnader til husleie varierer betydelig mellom høgskolene. Dette skyldes i første rekke at noen høgskoler har nybygg. Husleiekostnadene varierer fra kr 7 000 per studentmåltall til kr 38 000 per måltall. Gjennomsnittlig husleie per studentmåltall ved de statlige høgskolene er kr 14 000.

6.3 Tilskuddsordningen for folkehøgskolene

6.3.1 Beskrivelse av dagens tilskuddsordning

Tilskuddet til folkehøgskolene er et driftstilskudd, hjemlet i paragrafene 1 og 17 i loven og operasjonalisert i kapittel 5 i forskriftene. Tilskudd til folkehøgskolen er delt med 5/6 på stat og 1/6 på det fylket som skolen ligger i. Dersom et fylke under arbeidet med godkjenning av ny skole finner det vanskelig å tilrå godkjenning, kan departementet samtykke i at eier selv skaffer til veie den delen av driftstilskuddet som fylket skulle ha dekket. Fylket kan imidlertid ikke trekke tilbake sin del av tilskuddet til en skole som får ordinært driftstilskudd.

Eier må skaffe midler til å reise skolen, og er ansvarlig for å skaffe til veie de driftsmidlene som tilskuddet ikke dekker. Det har vært et prinsipp at tilskuddet skal ha et slikt omfang at undervisningen for elevene i praksis er gratis, mens de selv skal betale opphold, skolemateriell, ekskursjoner og eget utstyr. I Innst. S. nr. 91 (1995-96) er dette uttrykt slik:

«Fleirtallet vil understreke at det offentlege tilskottet skal vere av ein slik storleik at det dekkjer utgiftene til undervisninga, slik at elevane sin del av utgiftene blir avgrensa til opphald, skolemateriell, ekskursjonar og liknande.»

I 1992 gikk tilskuddet over fra å være refusjonstilskudd til å bli et driftstilskudd med forenklete beregningsmodeller. Tilskuddet består av tre elementer:

- Basistilskudd, ca. 20 pst. av det totale tilskuddet
- Kapitaltilskudd, ca. 10 pst. av det totale tilskuddet
- Tilskudd på grunnlag av elevtall, ca. 70 pst. av det totale tilskuddet

= $s * r * n$, der s er en kronesum som justeres hvert år, r et fastsatt relasjonstall (2,4 for elevtall opp til 75 og 1,4 for elevtall over 75) og n er gjennomsnittet av det godkjente tilskuddselevtallet for tre foregående år (for 2001 gjennomsnittstallet for 1997, 1998 og 1999). For å motvirke utilsiktede virkninger av det

nedtrappede relasjonstallet for store skoler, blir elevtall over 75 ekstravektet med 20 pst.

Basistilskudd

Basistilskuddet er likt til alle skoler, ut fra den vurderingen at det er en del utgifter som er like enten skolen er stor eller liten. Inn i basistilskuddet går utgifter som grunnressurs til administrasjon og faste stillinger som rektor, undervisningsinspektør, internatleder, vaktmester og skolesekretær, grunnressurs til energiutgifter, innkjøp og vedlikehold av undervisningsutstyr og tekniske hjelpemidler og reise- og diettgodtgjørelse til statens representant i styret for skolen.

Kapitaltilskudd

Kapitaltilskuddet gjelder tilskudd til nødvendige anlegg for skoledriften, og regnes ut på grunnlag av en kostnadsramme og en prosentsats som fastsettes hvert år i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

Kostnadsrammen beregnes på grunnlag av godkjent totalareal som fastsettes ut fra et «prinsipielt romprogram» for folkehøgskolen, og en kvadratmeterpris som indeksreguleres. Per 1. januar 2001 var kvadratmeterprisen kr 10 416. Prosentsatsen skal tilnærmet reflektere det generelle lånerentenivået. Bygningsmessig tilpasning til funksjonshemmede får direkte innvirkning på kostnadsrammen.

Kostnadsrammene nedskrives over 25 år med 4 pst. per år av den opprinnelige kostnadsrammen. Ulikt byggeår og størrelse på skolene gjør at kostnadsrammene for skolene per 1. januar 2001 varierer mellom ca. 1 og ca. 18 mill. kroner. Inntil 1985 hadde kapitaltilskuddet betegnelsen husleie, og kostnadsrammen husleiekapital. Bak disse betegnelsene, og bak ordningen både den gang og nå, ligger den vurderingen at staten leier bygningene av skoleeier til skoledriften, som på sin side er ansvarlig for å etablere og vedlikeholde skoleanlegget.

I romprogrammet for folkehøgskolen utgjør internatet gjennomsnittlig 33 pst. av det samlede tilskuddsarealet, undervisning 50 og fellesrom 17.

Tilskudd på grunnlag av elevtall

Tilskudd på grunnlag av elevtall gjelder i første rekke tilskudd til lærerlønn, men omfatter også ordinært vedlikehold og rengjøring, forsikring, kommunale avgifter og skatter, energiutgifter, administrasjon (en grunnressurs til energiutgifter og administrasjon er lagt inn i basistilskuddet), tillitsmannsarbeid og flyttegodtgjørelse til pedagogisk personale.

Dette tilskuddselementet regnes ut ved hjelp av en indeksregulert krone-sum som multipliseres med antall lærertimer. Lærertimetallet fremkommer ved at tilskuddselevtallet (n) multipliseres med relasjonstallet (r), se ovenfor. Tilskuddselevtallet er gjennomsnittet av godkjent elevtall for de tre årene forut for siste år (for 2001 gjennomsnittet for 1997, 1998 og 1999). Denne beregningen av tilskuddselevtallet er innført for å gi den enkelte skole stabile

rammevilkår og mulighet for langsiktig budsjettering, ved å forhindre at brå endringer i elevtallet fører til plutselige og store endringer i tilskuddet.

Boks 6.1 Samlet driftstilskudd

Driftstilskudd = basistilskudd

+ kapitaltilskudd (kostnadsramme * prosentsats)

+ tilskudd på grunnlag av elevtall (kronesum * samlet lærertimetall)

I statsbudsjettet for 2001 er basistilskuddet kr 925 000, prosentsatsen i kapitaltilskuddet 6,0 pst. og kronesummen i tilskudd per elevtall kr 20 239,06.

Loven slår fast at satsene for driftstilskuddet skal justeres hvert år med utgangspunkt i lønns- og kostnadsutviklingen.

Folkehøgskolerådet hevder på grunnlag av en egen undersøkelse at tilskuddet i dag dekker ca. 75 pst. av utgiftene til pedagogisk personale, og mener derfor at premissen i Innst. S. nr. 91 (1995-96) om at det offentlige tilskuddet skal dekke de ordinære utgifter til undervisningen, ikke er etterkommet.

6.3.2 Internat

Regelverket forutsetter at folkehøgskolene skal ha internat. Fra 1965 har internatet vært en del av tilskuddsgrunnlaget. I tilskuddsordningen vurderes dette som at staten leier internatbygningene av skolene.

Internat og internatdrift er den faktoren som klart skiller folkehøgskolen fra andre skoleslag. Det er en forutsetning for den helhetstenkningen av skole og boform som ligger til grunn for både sosialpedagogikk og undervisningsopplegg. Internatet er dessuten en viktig og nødvendig inntektskilde for skolene. Gjennom vanlig internatdrift i skoleåret, og ved utleievirksomhet og kurs i sommerhalvåret, gir dette skolene mulighet til å skaffe til veie midler som tilskuddet ikke dekker.

6.3.3 Behov for forenkling

Det er nødvendig å gjennomdrøfte både prinsippene for og den praktiske utformingen av tilskuddsordningen. Dette har både med forenkling å gjøre, og med nødvendigheten av å kunne sammenligne bevilgningsnivå med tilnærmet tilsvarende tilskuddsmottakere. Justeringer og endringer av tilskuddsordningen og praktiske tilpasninger har over tid svekket de prinsippene som lå til grunn da dagens tilskuddsordning ble utarbeidet. Det kan derfor også være grunn til å foreta en analyse og prinsipiell vurdering av hvilke driftskostnader det offentlige tilskuddet til folkehøgskolene skal dekke.

Dagens tilskuddsordning er komplisert, og den har også elementer i seg som, på tross av lovens bestemmelse om at satsene for driftstilskudd med utgangspunkt i lønns- og kostnadsutviklingen skal justeres hvert år, lett kan bli hengende etter i prisutviklingen. Dette gjelder ikke minst forhold som

kvadratmeterpris og «prinsipielt romprogram» i forbindelse med kapitaltilskuddet. Disse gir rammene for tilskuddet gjennom normer for hvilke rom og arealer som kan godkjennes, og etter hvilken kvadratmeterpris.

At bevilgningen til folkehøgskolen i prinsippet er rammestyrte og ikke regelstyrt, gjør det generelle tilskuddsvolumet sårbart og lite robust for endringer ved vekslende politiske regimer. Rammestyringen er noe modifisert ved den lovfestede prisjusteringen, og en etablert praksis for konsekvensjustering på grunnlag av elevtall og ved godkjenning av nye skoler. Tilskuddsordningen har fleksibilitet til å møte eventuelle endringer i tilskuddsrammen, gi en riktig fordeling av de bevilgede midlene og følge opp bestemmelsene i økonomireglementet. Økonomi- og regnskapskontroll på de enkelte skoler er lagt til statens utdanningskontorer, selv om tilsynsfunksjonen fortsatt er i departementet. Ved regnskaps- eller økonomiforhold som trenger tilsynsoppfølging, varsler utdanningskontoret departementet.

Forvaltningsmessig er tilskuddsordningen komplisert, arbeidskrevende og vanskelig tilgjengelig for utenforstående. Ordningen er også lite sammenlignbar med andre og beslektede tilskuddsordninger. Den forutsetter omfattende rapportering og bearbeiding av data for utregning og tildeling, særlig i forhold til beregning av grunnlaget for kapitaltilskuddet med behandling av alle bygge- og restaureringsarbeider på skolene forut for fastsetting av kostnadsramme. Dette gjør også at skolene er avhengige av departementets vurderinger av restaureringer og nybygg, noe som er et paradoks siden dette gjelder private eiendomsmasser.

Dagens ordning med kapitaltilskuddet bygger på en slags solidaritetstenkning om at uttellingen mellom skolene blir rettferdig i et 25-årsperspektiv, som er den tiden det tar å nedskrive en kostnadsramme. Innenfor budsjettammen disponerer departementet bare den årlige nedskrivningen av den samlede kostnadsrammen i folkehøgskolen til godkjenning av utbygging og restaurering. Dette forutsetter at den enkelte skole har råd til å benytte seg av «sin tur» i systemet, fordi skolen må være økonomisk rustet til å ta opp lån for store restaureringer og nybygg. Det er imidlertid sjelden at den samlede årlige nedskrivningen er blitt benyttet til nybygg og ombygging og opprettelse av nye kostnadsrammer. Ordningen omfatter bare større bygge- og vedlikeholdsprosjekter. Utgifter til ordinært vedlikehold dekkes over skolens driftsbudsjett. Ordningen med kapitaltilskudd fører til store forskjeller mellom skolene og til dels store skjevheter i tilskuddet.

6.4 Alternative modeller for tilskuddsordningen

Med hensyn til forenkling av dagens tilskuddsordning kan flere alternative modeller tenkes. Utvalget presenterer her de overordnede prinsippene for de hovedmodellene som har vært diskutert, og viser hvilke prinsipielle økonomiske konsekvenser disse vil ha for skolene. Hovedpoenget i utvalgets drøftinger av alternative modeller har vært at kapitaltilskuddsdelen bør endres, se ovenfor.

6.4.1 Videreføring av dagens modell med forenklet kapitaltilskudd

Ordningen bygger på en tredeling av tilskuddet med et basistilskudd, tilskudd på grunnlag av elevtall og kapitaltilskudd.

En arbeidsgruppe med representanter for Folkehøgskolerådet og departementet la sommeren 1999 frem forslag til forenkling og oppdatering av romprogrammet og oppjustering av kvadratmeterprisen. Departementet valgte å legge punktet om tilskuddsordningen inn i mandatet til dette utvalget, og la temaet få en bredere behandling her.

Arbeidsgruppens alternativ vil innebære at departementet fastsetter et maksimalt areal for hver skole på grunnlag av godkjent elevtall (internatkapasitet), uten å behandle hver enkelt byggesak, slik det gjøres i dag.

Videre foreslo arbeidsgruppen å øke arealrammene for skolene og innføre en høyere maksimalpris per kvadratmeter. Skolene vil først få del i de økte rammene ved nybygging.

Ordningen kan gjennomføres med dagens nivå på kostnadsrammene, men dette kan medføre at skoler må vente på sin «tur» dersom den årlige nedskrivningen av kapitaltilskuddet totalt blir for liten til å imøtekomme behov for nybygg og restaureringer.

6.4.2 Modell med basistilskudd, tilskudd på grunnlag av elevtall og husleietilskudd

Denne modellen vil innebære at kapitaltilskuddet omgjøres til et husleietilskudd, det vil si at tilskuddsordningen fortsatt har tre komponenter, der den ene er knyttet direkte til bygningsmassen.

Hovedpoenget med denne modellen er at skolene får et fast tilskudd til husleie som de selv kan disponere, uten at departementet vurderer bygge- og vedlikeholdsprosjekter. Skolene kan selv avgjøre når det skal gjennomføres rehabilitering og nybygging. For å kunne gjennomføre større byggeprosjekter bør skolene ha anledning til å sette husleietilskuddet i fond. Skolene vil da stå friere til å avgjøre om midlene skal benyttes til løpende vedlikehold, eller om det skal spares opp midler over flere år til større prosjekter.

Det er flere mulige måter å fastsette husleietilskudd på. Modellen kan for eksempel ha et fast husleietilskudd per elev, eller det kan innføres satser med for eksempel en høyere sats for elevtall opp til 75 og en lavere sats over dette, slik det gjøres i dag for tilskudd som beregnes på grunnlag av elevtall.

Det bør imidlertid vurderes om det faktiske elevtallet ved skolene er for variabelt som grunnlag for beregning av husleietilskudd. Bygningsmassen er en fast størrelse som trenger vedlikehold uavhengig av elevtall. Dette hensynet kan ivaretas ved for eksempel å fastsette en internatkapasitet for den enkelte skole som grunnlag for husleietilskuddet. Internatkapasiteten reflekterer den totale bygningsmassen. Dette vil være gunstig for skoler som har nedgang i elevtallet, men ikke for de som har økning i elevtallet. Ordningen bør derfor innebære en form for justering av internatkapasiteten, for eksempel hvert femte år, eller ved at skolene kan søke om å få justert kapasiteten.

6.4.3 Modell med basistilskudd og tilskudd på grunnlag av elevtall

Denne modellen vil innebære at tilskuddet har to komponenter, og at tilskudd som er relatert direkte til bygningsmasse, legges inn i det tilskuddet som

beregnes på grunnlag av elevtall. En slik modell vil i større grad enn i dag gi en tilskuddsordning som er basert på faktisk aktivitet.

Ordningen kan for eksempel tenkes gjennomført ved at det gis et basistilskudd som er likt for alle skolene uavhengig av størrelse, og et tilskudd på grunnlag av elevtall. Tilskuddet som gis på grunnlag av elevtall kan for eksempel utgjøre 80 pst. av det totale tilskuddet.

6.4.4 Modell med tilskudd utelukkende på grunnlag av elevtall

Denne modellen vil innebære at statstilskuddet i sin helhet gjøres aktivitetsbasert, og gis på grunnlag av elevtall. Dette innebærer at både dagens basistilskudd og kapitaltilskudd legges inn i tilskudd på grunnlag av elevtall. En slik ordning vil kunne medføre at små skoler taper mer til fordel for større skoler i forhold til dagens ordning. Dette kan motvirkes ved justering og differensiering av relasjonstallet.

6.5 Overgangsordninger

En endring i tilskuddsordningen der dagens kapitaltilskudd enten omgjøres til husleietilskudd eller legges inn i den delen av tilskuddet som beregnes på grunnlag av elevtall, jf. modellene under punktene 6.4.2, 6.4.3 og 6.4.4, vil på kort sikt medføre at de skolene som i dag har høye kostnadsrammer, vil få mindre tilskudd, og at de skolene som har lave kostnadsrammer, vil få et større tilskudd knyttet til bygningsmassen enn i dag. Dette er de prinsipielle virkningene av en slik omlegging.

Hvor store økonomiske konsekvenser en omlegging faktisk vil få for den enkelte skole, vil avhenge av om det innføres overgangsordninger, hvor lenge eventuelle overgangsordninger skal gjelde, og om det legges inn ekstra midler i tilskuddet for å gjøre overgangen mindre merkbar for den enkelte skole.

Overgangsordninger kan gjennomføres enten ved en omfordeling mellom skolene innenfor gjeldende budsjettamme, eller ved å tilføre ekstra midler til rammen.

Ved en omfordeling innenfor dagens budsjettamme vil de skolene som i utgangspunktet får størst reduksjon i tilskuddet, få en mindre reduksjon ved at de skolene som ligger an til å få størst økning i tilskuddet, får en mindre økning enn ved full omlegging av tilskuddsordningen.

Omfanget av en eventuell tilføring av midler til budsjettammen vil avgjøre hvor store økonomiske konsekvenser omleggingen vil få for den enkelte skole. Ved å tilføre kapital til skolene, og «utkvittere» forskjellene i kostnadsrammene, ville en kunne gi skolene et tilnærmet likt utgangspunkt for overgang til en ny tilskuddsordning. For at ingen skoler skal få redusert sitt tilskudd i forhold til dagens ordning, må staten løse ut kostnadsrammene, det vil si kompensere de skolene som nylig har bygd ut, og som etter dagens ordning dermed har et høyt kapitaltilskudd. I følge beregninger fra arbeidsgruppen som i 1999 vurderte kapitaltilskuddet, se punkt 6.4.1, vil dette i dag utgjøre om lag 100 mill. kroner i ren merkostnad for staten.

6.6 Utvalgets vurderinger

6.6.1 Sammenligning av finansieringen for folkehøgskolene med andre deler av utdanningssektoren

Generelt

Sammenligningen som er foretatt mellom offentlig finansiering av folkehøgskolene og andre deler av utdanningssektoren under punkt 6.2, gir et grunnlag for å si noe om nivået på den offentlige finansieringen. Det er likevel vanskelig å foreta direkte sammenligninger, både fordi prinsippene som ligger til grunn for de ulike ordningene varierer, og fordi store forskjeller mellom tilskuddsmottakere innenfor samme ordning kan gjøre det vanskelig å benytte gjennomsnittstall.

Tallene gir likevel grunnlag for noen generelle vurderinger. Tilskuddet til private skoler og høyskoler tar utgangspunkt i en tilskuddssats som er beregnet ut fra driftskostnader for tilsvarende statlige institusjoner. Til private skoler og høyskoler gis en prosentsats av tilskuddssatsen, se oversikt i punkt 6.2. Folkehøgskolene er relativt små enheter med et betydelig omfang av fag som har relativt høye tilskuddssatser. Hvis vi sammenligner med tilskuddssatsene som gjelder innenfor tilsvarende fagområder, synes det som om gjennomsnittlig driftstilskudd per årselev i folkehøgskolen ligger på et rimelig nivå.

Når det gjelder tilskuddet som er relatert til skolebygninger, ligger gjennomsnittet for folkehøgskolene under gjennomsnittet for de private høyskolene som får slikt tilskudd. Dette skyldes delvis at den samlede kostnadsrammen har gått ned i løpet av de siste årene, fordi nedskrivningen av kostnadsrammen ikke har blitt utnyttet av skolene til nyinvesteringer. Tilskuddsrammen for folkehøgskolene skal i tillegg til skolebygninger også inkludere internatbygninger, som utgjør ca. 1/3 av tilskuddsberettiget areal. Utvalget mener derfor det er grunn til å vurdere størrelsen på den delen av tilskuddet som gjelder bygningsmassen.

6.6.2 Tilskuddsordningen for folkehøgskolene

Generelt

Det foretas nå gjennomganger og omlegginger av store deler av den offentlige tilskuddsforvaltningen, særlig med tanke på forenklinger. I denne sammenhengen mener utvalget at dagens tilskuddsordning for folkehøgskolene virker unødig komplisert, og at dette i første rekke skyldes kapitaltilskuddet. Det kan også synes som om kapitaltilskuddet ikke er en god løsning for den enkelte skole, særlig fordi beslutninger om større byggeprosjekter må behandles og godkjennes av departementet. Dette kan redusere skolenes handlefrihet og medføre at ønskede prosjekter ikke blir realisert. Utvalget mener på denne bakgrunnen at dagens tilskuddsordning for folkehøgskolene bør forenkles, og at den delen som gjelder kapitaltilskudd, bør endres.

Utvalget mener også at den delen av tilskuddet som beregnes på grunnlag av elevtall, er unødvendig komplisert, og at ordningen med relasjonstall og ekstravekting for store skoler må forenkles.

Delingen av det offentlige tilskuddet med 5/6 på stat og 1/6 på fylke virker i dag som en unødvendig byråkratisering som ikke har noen reell hensikt. Fylkeskommunene har ved flere anledninger pekt på at de ønsker endring på

dette forholdet. En endring vil verken ha økonomiske eller praktiske konsekvenser for folkehøgskolene. Utvalget foreslår derfor at tilskuddsordningen på dette punktet endres, slik at hele det offentlige tilskuddet håndteres av staten.

Om tilskuddsordningen

Utvalget mener at følgende prinsipper bør ligge til grunn for tilskuddsordningen:

- tilskuddet bør i størst mulig grad reflektere skolenes faktiske aktivitet
- tilskuddsordningen må være enkel å forstå og bruke
- ordningen må gi skolene mulighet for langsiktig planlegging av virksomheten
- ordningen må stimulere til effektiv drift
- ordningen må gi grunnlag for sammenligning med andre tilsvarende tilskuddsordninger.

Ved en omlegging av tilskuddsordningen mener utvalget det er nødvendig å foreta en gjennomgang av folkehøgskolenes totale økonomi. Resultatet av denne bør danne grunnlaget for å fastsette komponentene i ordningen og omfanget av tilskuddet.

Ved en analyse av økonomien og overgang til ny tilskuddsordning mener utvalget det bør foretas en vurdering og ny fastsetting av internatkapasiteten ved hver skole, som grunnlag for beregning av tilskuddet som er knyttet til bygningsmassen.

Utvalgets flertall mener tilskuddet bør beregnes med en modell som består av basistilskudd, tilskudd på grunnlag av elevtall og husleietilskudd, se punkt 6.4.2. De tre elementene vil i hovedsak relatere seg til henholdsvis administrasjon, undervisning og bygningsmasse.

Utvalgets flertall mener videre at husleietilskuddet må knyttes til internatkapasitet og ikke til faktisk elevtall, da internatkapasiteten reflekterer den totale bygningsmassen. Det er viktig å gi skolene mest mulig forutsigbare rammer for driften, og husleietilskuddet skal sikre tilfredsstillende vedlikehold av bygningsmasse som er i aktiv bruk. Flertallet mener skolene skal ha anledning til å sette husleietilskuddet i fond for å bygge opp kapital til å gjennomføre større bygge- og vedlikeholdsarbeider.

Et mindretall av utvalgets medlemmer mener at tilskuddsordningen bør legges om til en modell som består av basistilskudd, tilskudd på grunnlag av elevtall og et kapitaltilskudd som i dag, men at kapitaltilskuddet endres i henhold til beskrivelsen under punkt 6.4.1. Utvalgets mindretall mener at ordningen med kapitaltilskudd gir skolene en viss sikkerhet ved igangsetting av større bygge- og vedlikeholdsarbeider ved at renteutgiftene på lån i prinsippet blir dekket.

Endringen av kapitaltilskuddet vil innebære at departementet fastsetter et maksimalt areal for hver skole på grunnlag av godkjent elevtall (internatkapasitet) uten å behandle hver byggesak, samt at arealrammene for skolene og maksimalpris per kvadratmeter økes. Utvalgets mindretall foreslår at betegnelsen kapitaltilskudd endres til husleietilskudd i modellen.

6.7 Utvalgets forslag

På bakgrunn av en helhetlig gjennomgang og vurdering av de forholdene som knytter seg til finansiering av folkehøgskolene og dagens tilskuddsordning, fremmer utvalget følgende forslag:

- Det foretas en analyse av folkehøgskolenes økonomi som grunnlag for vurdering av offentlig tilskudd.
- Det foretas en vurdering og ny fastsetting av internatkapasiteten ved hver skole, som grunnlag for beregning av den delen av tilskuddet som er knyttet til bygningsmassen.
- For å sikre skolene forutsigbarhet i planlegging av virksomheten, må det foretas årlig justering av komponentene i tilskuddsordningen med utgangspunkt i kostnadsutviklingen.
- Det offentlige tilskuddet bør i sin helhet håndteres av staten.
- Tilskuddsordningen skal ha en komponent som tilsvarer dagens basistilskudd, og som skal relateres til de kostnadene skolene har uavhengig av størrelse.
- Hoveddelen av tilskuddet bør være aktivitetsbasert og beregnes på grunnlag av elevtall som i dag. Denne delen av tilskuddet bør som i dag være basert på et gjennomsnittlig elevtall for tre foregående år, for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i skolenes planlegging. Ordningen med relasjonstall forenkles.

Om kapitaltilskudd/husleietilskudd:

Utvalgets flertall bestående av Lindgaard Aresvik, Breivik, Jakola, Kvam, Ringstad, Raaum, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Den delen av tilskuddet som relateres til bygningsmassen, gis som et husleietilskudd på grunnlag av godkjent internatkapasitet.
- Skolene skal ha anledning til å sette husleietilskuddet i fond for å ha mulighet til å bygge opp kapital for større byggeprosjekter.

Utvalgets mindretall bestående av Bakken, Haugsbø, Hostvedt og Mikkelsen foreslår:

- Dagens ordning med kapitaltilskudd videreføres i justert form. Dette innebærer at det fastsettes en arealramme for hver skole, og at romprogram og maksimalpris per kvadratmeter oppjusteres. Betegnelsen kapitaltilskudd endres til husleietilskudd.

Om overgangsordning ved omlegging til husleietilskudd som i flertallets forslag:

Utvalgets medlemmer Lindgaard Aresvik, Breivik, Jakola, Kvam, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Omlegging av tilskuddsordningen bør gjennomføres ved at staten i en overgangsperiode legger inn ekstra midler for å motvirke virkningen for de skolene som får størst reduksjon i tilskuddet.

Utvalgets medlem Raaum foreslår:

- Dersom ordningen med kapitaltilskudd skal endres, må dette skje innen-

for dagens økonomiske ramme. Omlegging til et husleietilskudd innenfor denne rammen vil ha konsekvenser for den enkelte skole. For noen skoler vil det være avgjørende at man får tid til å tilpasse seg en slik omlegging. Dette kan for eksempel gjøres ved en overgangsperiode der virkningen fordeles over et fastsatt antall år, eller at det settes grenser for hvor mye tilskuddet kan endres fra ett år til neste.

Kapittel 7

Elevenes økonomi

7.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behov for og foreslå endringer i det nåværende juridiske og økonomiske rammeverket på bakgrunn av utviklingen i utdanningssektoren. Utvalget tolker studentenes ordninger for stipend og lån i Lånekassen å ligge innenfor folkehøgskolens økonomiske rammeverk, fordi finansieringsordningene i Lånekassen synes å være viktige for rekrutteringen til folkehøgskolene. Utvalget vil derfor drøfte og foreslå endringer også i forhold til utdanningsfinansieringen.

7.2 Dagens stipend- og låneordning for elever ved folkehøgskole

Lånekassen utbetalte i skoleåret 1999-2000 til sammen 208,5 mill. kroner til elevene på folkehøgskole. Av dette var 150,4 mill. kroner stipend og 58,1 mill. kroner lån.

Som nevnt har det vært et uskrevet prinsipp at undervisningen skal være gratis for elevene, og at de selv betaler for opphold, skolemateriell, ekskursjoner og lignende. Folkehøgskolene har gjennom sine organisasjoner kommet frem til en veiledende minstepris når det gjelder oppholdspenger. Dette skal forhindre at størrelsen på oppholdspengene blir et konkurransemoment ved valg av skole. Oppholdspengene for et årskurs er kr 35 000 i skoleåret 2000-01.

Elevene kan søke utdanningsstøtte i Lånekassen. For 19-åring som tar folkehøgskole som fjerde år i et fireårig løp, og for dem som er under aldersskillet på 19 år, dekker minstestipendet det meste av oppholdspengene. I tillegg kan elevene få lån. Elever som er under aldersskillet søker lån på grunnlag av foreldrenes inntekt, og elever over aldersskillet søker på grunnlag av sin egen økonomiske situasjon. Ordningen med at 19-åring som kommer direkte fra videregående opplæring, kan få stipend som under aldersskillet, og lån som over, ble vedtatt i tråd med Innst. S. nr. 91 (1996-97).

Denne stipendordningen er gunstig i forhold til de ordinære stipendordningene for studenter i høyere utdanning. For skoleåret 2000-01 er stipendandelen for studenter i høyere utdanning 30 pst., mens den for 19-åring som tar folkehøgskole som fjerde år i et fireårig løp, er på over 50 pst.²⁴ Stipendordningen har virket som en rekrutteringsfaktor for folkehøgskolen, og har

24. Beløpene for skoleåret 2000-01 er som følger: Studenter i høyere utdanning kan få maksimalt utdanningsstipend på kr 20 250 og lån på kr 47 350. Dette utgjør totalt kr 67 600 for et ordinært studieår på ti måneder, og stipendandelen er 30 pst. Elever som er 19 år og som tar folkehøgskole direkte etter videregående opplæring, kan få maksimalt stipend på kr 29 610 og lån på kr 28 800, totalt kr 58 410, og stipendandelen er 50 pst. Folkehøgskoleåret er definert til å omfatte ni måneder, slik at elevene i folkehøgskolen får stipend og lån for en måned mindre enn studenter som tar høyere utdanning.

i noen grad homogenisert studentmassen og ført til en sterk overvekt av 19-åringer som kommer direkte fra videregående opplæring.

7.3 Ulike forslag som er fremsatt til endringer i dagens stipend- og låneordning

Aamodtutvalget hadde som mandat å vurdere utdanningsstøtten som forvaltes gjennom Statens lånekasse, og foreslo i NOU 1999: 33 *Nyttige lærepenger – om utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen* å oppheve særordningen som gir 19-åringer i folkehøgskole stipend som under aldersskillet. I regjeringens forslag til statsbudsjettet for 2001 var ordningen foreslått tatt bort fra 1. august 2001, men budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene resulterte i at den ble videreført.

Når det gjelder den generelle ordningen for studenter i høyere utdanning, har Aamodtutvalget foreslått å heve stipendandelen til 40 pst.

I St.meld. nr. 27 (2000-2001), foreslår regjeringen å heve stipendandelen fra dagens 30 pst. til 39 pst. Dette innebærer at studentene får ca. kr 1 000 mer i stipend per måned, og at det totale støttebeløpet en student kan få fra Lånekassen økes til kr 80 000 per år.

I St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*, som er en oppfølging av NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger*, foreslår regjeringen at det skal gis utdanningsstøtte til ett års utdanning etter videregående opplæring som ikke er høyere utdanning, og at all utdanningsstøtte ut over videregående opplæring skal gå av den tidskvoten som er avsatt til høyere utdanning.

Dette vil kunne få konsekvenser i forhold til rekrutteringen til folkehøgskolene. Prinsippet har hittil vært at all universitets- og høyskoleutdanning, offentlig og privat, går inn i perioden for høyere utdanning, mens alle andre tilbud omfattes av perioden for videregående opplæring. I tillegg til regulær videregående opplæring og de tilbudene som omtales i meldingen, ligger også folkehøgskolene i dag innenfor støtteperioden for videregående opplæring.

Departementet foreslår i ny støtteordning at aldersskillet oppheves, og at all utdanning for unge ut over ordinær videregående opplæring skal sees som del av én støtteperiode. Studentene kan da selv velge om de vil bruke et år med støtte fra Lånekassen til annen utdanning enn universitets- og høyskoleutdanning. Et år på folkehøgskole vil dermed medføre at studentene får støtte for et år mindre på universitet eller høyskole. Det foreslås videre at studentene kan få støtte fra Lånekassen i totalt åtte år til høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*.

I Innst. S. nr. 177 (2000-2001) går flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen mot regjeringens forslag om at bare ett år av den totale støtteperioden i Lånekassen kan tas ut til annen utdanning enn universitets- og høyskoleutdanning. Komiteens flertall mener det ikke bør være avgjørende for hvor mange år en kan få støtte, om den aktuelle utdanningen blir definert som høyere utdanning eller ikke.

7.4 Utvalgets vurderinger

Undersøkelsen som er utført av SSB, viser at det særskilte stipendet til 19-åringer som tar folkehøgskolen etter fullført videregående opplæring, ser ut til å ha avgjørende betydning for mange elevers beslutning om å gå et år på folkehøgskole.

Utvalget mener det er uheldig at det særskilte stipendet bare gjelder for de elevene som er 19 år og som går på folkehøgskolen umiddelbart etter fullført videregående opplæring. Dette kan virke urettferdig overfor eldre elever som ikke får ekstra stipend. Det kan også se ut som om ordningen har medvirket til å gi et inntrykk av at folkehøgskolen i første rekke er et tilbud for dem som kommer direkte fra videregående opplæring.

Ved regjeringens fremleggelse av St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*, og med økningen av den generelle stipendandelen som der foreslås, er utvalgets vurdering at situasjonen på dette området er betydelig endret, og at ordningen med særskilt stipend for 19-åringer som tar folkehøgskole, bør vurderes på nytt.

Dersom forslaget om stipendøkning blir vedtatt i Stortinget, vil den totale økningen i stipendet om lag tilsvare det beløpet som gis som ekstra stipend til 19-åringer i folkehøgskolen, det vil si om lag kr 10 000 årlig. Utvalgets vurdering er at det ikke vil være rimelig å beholde det særskilte stipendet på toppen av den generelle stipendøkningen. Bortfall av ordningen med særskilt stipend vil dessuten gi en større rettferdighet i forhold til elever over 19 år, og som ikke omfattes av dagens ordning.

Dagens ordning innebærer at elevene i folkehøgskolen får lån og stipend i Lånekassen for ni måneder, mens studenter i høyere utdanning får for ti måneder. Utvalgets flertall mener det i denne sammenhengen er rimelig å betrakte et år på folkehøgskole på lik linje med et år i høyere utdanning, og mener at elevene i folkehøgskolen bør få adgang til å få lån og stipend for ti måneder slik de ordinære støtteordningene legger opp til.

Dersom aldersskillet på 19 år i forhold til støtte fra Lånekassen fjernes, slik det foreslås i St.meld. nr. 20 (2000-2001) og i St.meld. nr. 27 (2000-2001), og all utdanning som ikke er videregående opplæring defineres som én støtteperiode, taler dette ytterligere for at den særordningen som i dag eksisterer for elever i folkehøgskolen, faller bort.

Utvalget er enig i flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteens vurdering i Innst. S. nr. 177 (2000-2001) om at det ikke er noen grunn til å avgrense den delen av støtteperioden i Lånekassen som kan benyttes til utdanning som ikke er universitets- og høgskoleutdanning.

De forslagene som utvalgets flertall fremmer når det gjelder ordninger for lån og stipend for elever i folkehøgskolen, bygger på den forutsetning at forslaget om å øke den generelle stipendandelen fra dagens 30 til 39 pst., blir vedtatt. Utvalgets flertall mener videre at det er en forutsetning at elevene i folkehøgskolen får anledning til å ta ut lån og stipend i ti måneder i stedet for i ni måneder som i dag. Ordningene bør også omfatte alle elever i folkehøgskolen, uavhengig av alder. Dersom disse endringene vedtas, mener utvalgets flertall at elevene i folkehøgskolen vil sikres tilfredsstillende ordninger for lån og stipend i Lånekassen på linje med dagens ordning, og at det da er grunnlag

for å foreslå at elever i folkehøgskolen bør omfattes av de generelle støtteordningene som gjelder for studenter i høyere utdanning.

Dersom den generelle økningen i stipendandelen som er foreslått, ikke blir vedtatt, mener flertallet av utvalgets medlemmer at dagens ordning med særskilt stipend bør opprettholdes for å sikre elevene økonomiske muligheter til å kunne gå på folkehøgskole.

7.5 Utvalgets forslag

På grunnlag av en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til utdanningsfinansieringen til elever ved folkehøgskolene, fremmer utvalget følgende forslag:

Utvalgets flertall bestående av Bakken, Breivik, Haugsbø, Hostvedt, Jakola, Kvam, Mikkelsen, Ringstad, Sohlberg og Vegge foreslår:

- Elever i folkehøgskolen bør, uavhengig av alder, omfattes av de generelle støtteordningene i Lånekassen, under forutsetning av at den foreslåtte økningen i stipendet blir vedtatt.
- Elever i folkehøgskolen bør ha adgang til å ta ut lån og stipend for ti måneder i året.

Utvalgets mindretall bestående av Lindgaard Aresvik og Raaum foreslår:

–

Elevene i folkehøgskolen bør omfattes av de til enhver tid gjeldende generelle støtteordninger i Lånekassen, med unntak av utdanningsfinansieringens lengde. Det bør være samsvar mellom utdanningsfinansieringen og utdanningens lengde. Hovedkurs på folkehøgskolen har normalt en varighet på 190 dager fordelt over 33 uker. Fordi undervisningen i de fleste av disse ukene også gis på lørdager, bør støtteperioden være ni måneder.

Kapittel 8

Funksjonshemmede elever i folkehøgskolen

8.1 Innledning

Utvalget fikk i brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 29. november 2000 sitt mandat utvidet til også å gjelde et punkt om folkehøgskolen og funksjonshemmede elever, med vurdering av gjeldende tilskuddsordninger og forslag til endringer og forenklinger.

Folkehøgskolen ønsker å være en integrerende skole. Folkehøgskole- og folkeopplysningstanken må også rette seg mot funksjonshemmede, og elever av ulike kategorier har alltid fått plass på skolene. Folkehøgskolen er primært skole, med opplæring som sitt hovedanliggende. Internatet, som kombinerer opplærings- og bosituasjonen, gjør imidlertid at skolene på en spesiell måte har mulighet til å gi et helhetstilbud som i mange tilfeller imøtekommer behov som går ut over det som har med opplæring å gjøre. Her kan det i noen tilfeller oppstå en gråsoner mellom opplæring og en utvidet tolkning av behandling.

8.2 Ulike tilskuddsformer for funksjonshemmede

Etter hvert som omsorgen for funksjonshemmede fikk mer organiserte former og ulike tilskuddsordninger ble etablert, ble det aktuelt også for folkehøgskolen å anvende disse. På 1970-tallet ble det også drøftet å opprette folkehøgskoler med spesielle opplegg og innretning for funksjonshemmede.

8.2.1 Ekstratilskudd til fire skoler

Fra midt på 1970-tallet og frem til 1982 hadde Sosial- og helsedepartementet etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd gitt atføringstilskudd til fire folkehøgskoler som var spesielt innrettet for funksjonshemmede og med et klart integreringsprinsipp: Lundheim for bevegelseshemmede, Peder Morset for psykisk utviklingshemmede, Soltun for ulike funksjonshemminger og Ål for døve og hørselshemmede. Lundheim var opprettet i 1949, mens de tre siste var relativt nyopprettede. Atføringstilskuddet var basert på døgnpris, antall døgn og antall funksjonshemmede. Ordningen ble i 1983 overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og er siden da videreført som et rent statlig tilskudd som ikke utløser ytterligere midler fra de respektive fylker. Tilskuddet, som i 1983 utgjorde kr 12 145 000, har vært indeksregulert hvert år, og utgjør kr 22 500 000 i budsjettet for 2001. Prinsippet for tilskuddet er at det ikke skal være dyrere for en funksjonshemmet å gå på folkehøgskole enn for andre elever, og at det ekstra tilskuddet skal dekke de ekstra utgiftene skolen har på disse elevene.

Etter overføringen i 1983 ble det i tillegg til dette tilskuddet også beregnet et ekstratilskudd over det ordinære tilskuddet på kapittel 253 post 70 for undervisning, administrasjon, og diverse andre ekstra utgifter. Ved senere endringer i tilskuddsordningen er dette gjort om til et stipulert ekstra elevtall:

for Lundheim 44, for Peder Morset 60, for Soltun 30 og for Ål 20 elever. Dette utløser tilskudd på det elementet i tilskuddsordningen som gjelder tilskudd på grunnlag av elevtall, se kapittel 6.

8.2.2 Dobbelttelling i ordinært tilskudd

I tilskuddsordningen som ble etablert ved loven av 1984, ble prinsippet om dobbelttelling av funksjonshemmede gjennomført. Etter en foreløpig revisjon av kapittel 3 i Forskrift for folkehøgskolen fungerer dobbelttellingen i dag etter følgende regler:

«Funksjonshemma elev vert rekna som to elevar. Det er ein føresetnad at ein treng støtte og hjelp i den totale pedagogiske situasjonen. Dei auka ressursane kan brukast til ulike tiltak, men må i alle høve kome den/dei det gjeld til gode. Dokumentasjon av funksjonshemminga, som skal vere anonym, og opplysningar om korleis dei ekstra ressursane vert nytta, skal leggjast ved kursrapporten.

Funksjonshemminga kan vere

- a) fysisk
- b) psykisk
- c) sosial
- d) språkleg

Til a) reknar ein blinde, svaksynte, hørselsskadde, døve, rørslemma og andre med dokumentert medisinsk funksjonshemming, til b) psykisk utviklingshemma og andre med dokumentert psykisk funksjonshemming, til c) elevar med dokumentert sosiale problem som alkohol- og narkotikaproblem, tidlegare fengsla og andre med dokumentert sosial funksjonshemming og til d) elevar med dokumenterte lese- og skrivevanskar (t.d. dysleksi)

Elevar som høyrer til norske språklege minoritetar vert rekna som to elevar. Desse elevane kan og reknast som to elevar i høve til funksjonshemming, og i alt telje som fire i høve til tilskott

Maksimalt 50 % av elevane på eit kurs kan på grunnlag av 3.5 reknast som to elevar. På spesielle kortkurs for grupper av funksjonshemma gjeld ikkje denne avgrensinga.»

Dette betyr at elever som ut fra forskriftene er dokumentert som funksjonshemmede eller tilhører norske språklige minoriteter, teller dobbelt som grunnlag for tilskudd. Dokumentasjonen skal være ekstern, og befinne seg på skolen for eventuell kontroll av tilskuddsgrunnlaget. Dobbelttellingen utgjør 2,4 lærertimer per uke ved skoler med opptil 75 elever, og 1,4 lærertimer ved skoler med over 75 elever. Den ulike uttellingen kommer av den såkalte relasjonstallsordningen.

I 1999 var det totalt i underkant av 500 dobbelttellende elever på folkehøgskolene på kortkurs og hovedkurs. Tallet på de to hovedkursene i disse to årene ligger sannsynligvis på omkring 200. Denne dobbelttellingen gjelder ikke for funksjonshemmede elever på ordinære hovedkurs ved de fire skolene.

8.2.3 Direkte tilskudd gjennom trygdeverket og kommunale midler

Trygdeverket gir støtte til enkeltelever som går på folkehøgskole. Støtten etableres ved direkte avtaler om opplegg mellom trygdekontor og enkeltskoler. Departementet er ikke involvert i dette fordi støtten går utenom

det ordinære tilskuddet og ikke får konsekvenser for dette. Støtte til enkeltelever kan i noen tilfeller utgjøre beløp på over kr 100 000.

Denne støtteordningen kan gjelde enkeltelever på tilfeldige skoler, og den kan gjelde elevgrupper på spesielle tilbud på enkelte skoler, for eksempel under betegnelsen botreningsgrupper. Noen skoler har utviklet tilbud som representerer et utvidet opplæringsalternativ, og som imøtekommer mange funksjonshemmedes behov for særskilt tilrettelegging.

Det har tidligere vært kontakt mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet i forhold til administrasjon av støtteordningen, men det er fortsatt trygdeverket og kommunene som forvalter ordningen. Rikstrygdeverket ønsker imidlertid klarere premisser for å kunne vurdere de enkelte søknader. Det er blant annet vanskelig å vite hva i et spesielt opplegg som er dekket av generelt tilskudd, og hva som skal dekkes av andre.

I 1999 utgjorde det samlede tilskuddet gjennom trygdeverket kr 1 962 000 fordelt på 29 personer. I 2000 var tilskuddet kr 2 491 000 fordelt på 48 personer. Hele landet er representert med fra én til fire personer i hvert fylke.

Når det gjelder direkte tilskudd gjennom kommunene, har en ikke noen oversikt over omfanget. Tilskuddet kan komme fra ulike budsjettposter, og omfatte både opplæring og sosiale funksjoner, som for eksempel støttekontakt.

8.3 Behov for endringer

Når det gjelder tilskudd til funksjonshemmede elever i folkehøgskolen, er altså følgende tre ordninger i funksjon:

- dobbelttelling gjennom det ordinære tilskuddet
- en spesiell ordning for fire skoler
- spesielle opplegg gjennom trygdeverket.

Behovet for å opprettholde økonomiske ordninger slik at et år på folkehøgskole er et reelt alternativ for funksjonshemmede elever, har blitt understreket både av departementet og av Stortinget. Det er imidlertid nødvendig å foreta en gjennomgang av de eksisterende ordningene, fordi det i lengre tid har eksistert uklarhet omkring praktisering av disse og om hvilke kostnader som skal dekkes av hvilke midler.

Behovet for en omfattende vurdering og spørsmål om samordning har blitt ytterligere aktualisert på bakgrunn av endringer som har skjedd på de fire skolene som mottar det særskilte ekstratilskuddet. Elevsituasjonen særlig ved to av disse har i de siste årene endret seg markert, slik at dagens fordeling av det ekstra tilskuddet bør vurderes på nytt.

Oversikten nedenfor viser elevsituasjonen ved de fire skolene i skoleåret 2000-01, sammenlignet med da ordningen ble opprettet. Tallene gjelder hovedkurs. I tillegg kommer kortkurs, men de utgjør en relativt liten del av virksomheten.

Tabell 8.1: Antall funksjonshemmede elever av totalt elevtall ved de fire skolene

Skole	Elevtall i 1983	Elevtall i skoleåret 2000-01
Lundheim Peder Morset Sol- tun Ål	50 av 80 40 av 64 25 av 105 20 av 30	20 av 51 40 av 64 14 av 39 21 av 37
Totalt	135 av 279	95 av 193

Kilde: Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

To skoler opprettholder den opprinnelige andelen av funksjonshemmede elever, mens det ved de to andre har skjedd en markert endring. Redusert søkning generelt har ført til relativt sterk nedgang av både funksjonshemmede og andre elever.

Det brukes som tidligere nevnt ulike satser ved de fire skolene. Gjennomsnittlig tilskudd er for skoleåret 2000-01 på om lag kr 235 000 per elev. I tillegg kommer administrasjonstillegget skolene får gjennom det ordinære tilskuddet, se punkt 8.2.1.

8.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at folkehøgskolen med sitt helhetlige tilbud med skole og internat har gode forutsetninger for å kunne være en integrerende skole. Folkehøgskolenes kompetanse bør også komme funksjonshemmede elever til gode. Utvalget er enig i prinsippet om at det ikke skal være dyrere for funksjonshemmede elever å gå på folkehøgskole enn for andre elever.

De funksjonshemmede elevene ved folkehøgskolene i dag har hatt opplæring i integrerte grunnskoler og videregående skoler. Det er naturlig at folkehøgskolene også praktiserer den integreringen som er gjennomført i samfunnet for øvrig. Rene behandlingsopplegg er ikke en oppgave for folkehøgskolene, men må ivaretas av andre instanser. Det må derfor være en klar opplæringshensikt med de oppleggene som etableres for funksjonshemmede. Dette forhindrer ikke at det i et totalopplegg inngår ulike typer av opplæring, og at internatsituasjonen også brukes til botrening, oppøvelse i dagliglivets funksjoner og integrering med tanke på selvstendigjøring og ansvar for egen livssituasjon. Det bør imidlertid være en forutsetning at dette går inn som naturlig del av den totale læringsarenaen folkehøgskolen er.

Det bør vurderes om det formelle rammeverket er dekkende, og om ulike former for tilskudd er rasjonelle, gir god effekt og på best mulig måte kommer de funksjonshemmede til gode. Det er nødvendig å vurdere både forskriftene og de ulike formene for tilskudd.

Utvalget mener at dagens kapittel 3 i forskriftene inneholder en del uheldige formuleringer, og at det er nødvendig å rydde opp i uklar begrepsbruk og uklare definisjoner av dobbelttallende.

Ordningen med dobbelttelling synes å fungere bra, og gir skolene anledning til å gi et tilbud til funksjonshemmede elever ved hjelp av de ressursene ordningen gir.

Utvalget mener at ordningen med særtilskudd til de fire skolene ivaretar en viktig side ved folkehøgskolens tilbud til funksjonshemmede elever. Dette bør fortsatt ivaretas, men ordningen slik den fungerer i dag bør vurderes på nytt, blant annet på bakgrunn av den nedgangen i elevtallet to av skolene det gjelder, har hatt.

Utvalget mener at disse ressursene fortsatt i sin helhet bør brukes til å gi funksjonshemmede elever relevante tilbud i folkehøgskolen. Det bør imidlertid vurderes om midlene kan fordeles på en måte som i større grad reflekterer de faktiske forholdene ved skolene. Et alternativ kan være en justering av fordelingen mellom de fire skolene og en vurdering av de forskjellige satsene. Et annet kan være at tilskuddet til skolene reduseres på bakgrunn av endret elevtall, og at frigjorte midler kan stilles til disposisjon for andre skoler som har spesielle opplegg for grupper av funksjonshemmede, og som har behov for å sikre langsiktighet i sine opplegg.

Ordningen med direkte tilskudd gjennom trygdeverk og kommuner er en rettighet som gir personer med relativt tunge funksjonshemminger mulighet til å gå på folkehøgskole. Utvalget mener denne ordningen bør opprettholdes, men at det er nødvendig å forbedre informasjons- og søknadsprosedyrer.

8.5 Utvalgets forslag

Etter en samlet vurdering av de forholdene som knytter seg til funksjonshemmede elever i folkehøgskolen, fremmer utvalget følgende forslag:

- Det bør legges til rette for at funksjonshemmede elever i større grad enn i dag kan søke den skolen de selv ønsker, uavhengig av om skolen har særskilte opplegg for funksjonshemmede.
- Dagens ordning med dobbelttelling bør opprettholdes.
- Det bør foretas en gjennomgang av tilskuddsordningen som gjelder for de fire skolene, og vurderes om deler av ressursene som i dag ligger i denne ordningen, kan fordeles på en slik måte at funksjonshemmede elever får større muligheter til å velge skole.
- Det bør utvikles bedre rutiner for informasjon og søknad om støtte fra trygdeverk og kommuner slik at de forskjellige instansene har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søknadene.
- Regelverket må gjennomgås med sikte på begrepsavklaring og drøfting av kriteriegrunnlaget når det gjelder tilskudd i forbindelse med funksjonshemmede.

Kapittel 9

Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Innledning

Utvalget gir i sine forslag prinsipielle føringer som grunnlag for eventuelle endringer. Utvalget har ikke foretatt økonomiske analyser og har ikke gitt forslag som er tallfestet. Noen av utvalgets forslag vil innebære både økonomiske innsparinger og administrative forenklinger, mens andre forslag vil medføre økte kostnader.

Utvalget foreslår i kapittel seks at det bør gjennomføres en analyse av økonomien i folkehøgskolen som grunnlag for en videre vurdering av det offentlige tilskuddet. Dette vil medføre et videre arbeid med økonomien og gi et bedre grunnlag for å vurdere det totale omfanget av tilskuddet til folkehøgskolene.

9.2 Kvalitetsutvikling og evaluering

Utvalget foreslår at selvevaluering etableres som et vilkår for å motta tilskudd, og at det innføres ordning med metaevaluering. Gjennomføring av metaevaluering vil medføre økt behov for administrative ressurser. Ved å legge kontrollen av selvevaluering til statens utdanningskontorer, og ansvar for metaevaluering til departementet, vil behovet for ekstra ressurser reduseres ved at allerede etablerte institusjoner kan benyttes. Man vil også kunne oppnå synergieffekter ved å samordne administrative rutiner og dra nytte av den kompetansen som allerede finnes.

9.3 Statens tilsynsmann for folkehøgskolen

Utvalget foreslår å avskaffe tilsynsmannsembetet. Dette må sees i sammenheng både med forslaget om å overføre ansvar for innhold og kvalitetsutvikling til den enkelte skole, og med den praktiske utformingen av ordninger for selvevaluering og metaevaluering. En stor del av de arbeidsoppgavene som i dag utføres av tilsynsmannen, foreslås dermed lagt til den enkelte skole. Ved bortfall av tilsynsmannsembetet er det naturlig at forvaltningen av loven og tilskuddet til folkehøgskolene samordnes med ordinære tilsynsordninger i departementet. Behovet for administrasjon i departementet vil reduseres som følge av dette.

9.4 Endring av tilskuddsordningen

Utvalget har delte synspunkter når det gjelder hvilken tilskuddsmodell som vil være mest hensiktsmessig for folkehøgskolene, se kapittel 6. Utvalget mener imidlertid at dagens ordning med kapitaltilskudd uansett bør endres og foren-

kles. En forenkling vil hovedsakelig innebære at departementet ikke godkjenner romprogrammer og byggeprosjekter i folkehøgskolene som i dag. Behovet for administrasjon i departementet vil dermed reduseres som følge av forslaget.

Utvalget foreslår å fastsette komponentene i tilskuddsordningen på bakgrunn av en analyse av den totale økonomien ved folkehøgskolene, og at komponentene justeres årlig med utgangspunkt i kostnadsutviklingen. Dette vil sannsynligvis medføre økte kostnader i forhold til dagens ramme. Det er ikke mulig å fastslå hvor stor økning dette vil medføre.

9.5 Overgangsordning ved omlegging av tilskuddsordningen

Et flertall av utvalgets medlemmer mener at det ved overgang fra gammel til ny tilskuddsordning, se kapittel 6, bør legges inn ekstra midler for å kompensere de skolene som i utgangspunktet ligger an til å få størst reduksjon i sine tilskudd.

Forslaget innebærer ikke en permanent økning av tilskuddsrammen, men en overgangsordning for å jevne ut de største utslagene over en avgrenset periode.

Forslaget kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettamme ved at det foretas en omfordeling mellom skolene.

9.6 Samordning av statlig og fylkeskommunalt tilskudd

Utvalget foreslår å samordne utbetalingen av det offentlige tilskuddet ved at staten håndterer dette i sin helhet. Ordningen med at 1/6 av tilskuddet håndteres av fylkeskommunene faller bort. Dette vil medføre en administrativ forenkling og samordning, særlig for fylkeskommunene.

9.7 Særskilt stipend for 19-åringer i folkehøgskolen

Utvalget foreslår at ordninger for lån og stipend for elever i Lånekassen bør samordnes med de generelle støtteordningene som gjelder for studenter i høyere utdanning, under forutsetning av at den generelle stipendøkningen som er foreslått i St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*, blir vedtatt, se kapittel 7. Dette innebærer at kostnadene knyttet til særskilt stipend for 19-åringer som tar et år på folkehøgskole direkte etter videregående opplæring, faller bort. Utvalget mener at det ikke vil være rimelig at det særskilte stipendet gis i tillegg til den generelle stipendøkningen som er foreslått.

Uavhengig av utvalgets forslag vil de totale kostnadene knyttet til stipend bli om lag på samme nivå som i dag, fordi den foreslåtte stipendøkningen fra 30 til 39 pst. om lag vil tilsvare dagens ekstra stipend for 19-åringene i folkehøgskolen.

Utvalgets flertall mener at et år på folkehøgskole i omfang bør vurderes på linje med et år i høyere utdanning, og at elevene bør ha adgang til å ta ut lån og stipend for ti måneder i året, og ikke for ni måneder som i dag. Dette vil øke de totale kostnadene i forhold til i dag.

Forslagene vil medføre en administrativ forenkling i Lånekassen ved at rutiner for utregning av stipend og lån for elever på folkehøgskolen kan samordnes med rutinene for studentene i høyere utdanning.

Vedlegg 1

Lov av 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskolar

§ 1. Skoleslag og namn.

Lova gjeld folkehøgskolar som etter § 3 er godkjende for offentleg tilskott, og dermed har fått rett til å heite folkehøgskole.

§ 2. Føremål.

Folkehøgskolen skal i samsvar med sine tradisjonar fremje allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg. Innan dei rammer dette gjev, fastset skoleeigar verdigrunnlag og målsetjing.

§ 3. Godkjenning av nye skolar og vilkår for driftstilskott.

Departementet avgjer kva for skolar som skal godkjennast for tilskott etter denne lova, jfr. § 17. I einskilde unntakstilfelle kan ein, ut frå denne lova, utan å godkjenne som folkehøgskole, gje tilskott til einskilde skoletiltak som ikkje i alle tilhøve oppfyller dei krava som er sette i eller i samhøve med lova, men som har folkehøgskolekarakter og som fremjer folkehøgskoleføremål.

For skolar som i 4 påfølgjande år i gjennomsnitt har hatt mindre enn 35 elevar, fell offentleg tilskott bort.

Departementet kan i serhøve gjere unntak frå dette vilkåret.

§ 4. Styre.

Kvar skole skal ha eit styre som er det øvste ansvarlege organ og som fører tilsyn med skoledrifta. Styret har ansvaret for at skolen vert driven i samsvar med lov, føresegner og målsetjing.

Styret er sammansett som følgjer:

- Representantar valde av skoleeigar.
- Ein representant vald av elevane ved skolen.
- Ein representant vald av dei tilsette ved skolen.
- Ein representant utpeika av Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- Rektor.

Elevrepresentanten blir vald for 1 år om gongen, dei andre for 4 år, alle med vararepresentantar.

Styret vel sjølv formann og nestformann.

Eit mindretal i styret kan klage på vedtak. I spørsmål som gjeld verdi-grunnlag og endeleg målsetjing, er skoleeigar klageinstans.

I forvaltningssaker, med unntak av disiplinærsaker, jfr. § 11, er departementet klageinstans.

§ 5. Tilsyn – Tilsynsmannen.

Kongen nemner opp ein tilsynsmann for folkehøgskolen. Tilsynsmannen skal på vegner av departementet gje råd til og føre tilsyn med skolane.

§ 6. Dagleg leiing av skolen.

- a) Rektor er den pedagogiske og administrative leiar av skolen. Rektor skal sørge for at skolen vert driven i samsvar med gjeldande lov, føresegner og målsetjing.
- b) I tillegg til rektor skal det ved kvar skole vere ein undervisningsinspektør, som er rektors næraste medarbeidar i den daglege leiinga av skolen.

§ 7. Lærarråd.

Kvar skole skal ha eit lærarråd der rektor, undervisningsinspektør, lærarar i minst halv stilling og internatleiar er medlemmer.

§ 8. Personalråd.

Kvar skole skal ha eit personalråd der alle tilsette i minst halv stilling er medlemmer.

§ 9. Elevråd.

Kvar skole skal ha eit elevråd på minst 5 medlemmer med varamedlemmer.

§ 10. Elevane – aldersgrense.

Elevane skal ha fylt 17 år før 1. januar i skoleåret.

Skolar som ønskjer det kan fastsetje ei høgare aldersgrense.

Det er høve til å ta opp elevar som er opptil eitt år under aldersgrensa, etter føresegner gjevne av departementet.

Departementet kan og gje løyve til å drive folkehøgskole med ei aldersgrense på 16 år, men då utan høve til å ta opp elevar som er under denne aldersgrensa.

§ 11. Om sakshandsaming av disiplinærsaker.

Lærarrådet handsamer større disiplinærsaker og gjer vedtak om bortvising og utvising. Vedtak om bortvising og utvising krev minst 2/3 fleirtal av røystene i lærarrådet.

Eleven skal få høve til å forklare seg munnleg for lærarrådet før vedtak om bortvising eller utvising vert gjort.

Når det gjeld bortvising eller utvising av elevar som ikkje er myndige, skal den eller dei som har foreldreansvaret vere orientert på førehand.

Vidare gjeld kapitlane IV, V og VI i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningslova).

Styret for skolen er ankeinstans i bortvisings- og utvisingssaker.

§ 12. Skoletida.

Kvar skole skal ha eit hovudkurs på minst 16,5 undervisningsveke. Skolane kan elles skipe til kurs av ulik lengd.

I den tida det er hovudkurs, må størstedelen av elevkapasiteten vere på hovudkurset.

§ 13. Kompetanse.

Folkehøgskolen er ein pensum- og eksamensfri skole. Departementet kan fastsetje, i samarbeid med mottakarinstitusjonar, kvar og korleis folkehøgskolen gjev kompetanse i yrkessamanhengar og utdanningssituasjonar.

§ 14. Arbeidsområda for undervisningspersonalet i folkehøgskolen.

Arbeidet for undervisningspersonalet i folkehøgskolen femner om undervisning, sosialpedagogisk arbeid og pedagogisk utviklingsarbeid.

§ 15. Kvalifikasjonskrav til personalet.

Styret for skolen vurderer om det innafor ramma av alminnelege arbeidsrettslege reglar bør stillast krav om serlege føresetnader hos personalet ut frå fastsett verdigrunnlag og målsetjing, jfr. § 2, og ut frå den samla arbeidssituasjonen, jfr. § 14.

For undervisningspersonalet gjeld dei kompetansekrav som er fastsette i lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærarutdanning. I tillegg kan departementet gje serskilte reglar for tilsetjing og kompetanse i folkehøgskolen.

For andre stillingar fastset styret sjølv krava.

§ 16. Tilsetjing, oppseiing m. m.

Styret for skolen tilset, seier opp og gjev permisjon til personalet, etter innstilling frå rektor. Ved tilsetjing av rektor er det skoleeigar som innstiller. Rektor kan gje permisjon og tilsetje vikar for inntil 6 månader.

Ledige stillingar i halv post eller meir, som går over heile året, skal lysast ut offentleg.

§ 17. Driftstilskott.

Til drift av godkjende skolar yter det offentlege eit driftstilskott, jfr. § 3.

Utgiftene vert delte med 5/6 på staten og 1/6 på fylket.

Dersom eit fylke under arbeidet med godkjenning av ny skole finn det vanskeleg å tilrå godkjenning, kan departementet samtykke i at den delen av utgiftene som fylket skal bere kan skaffast til vegar på annan måte.

Driftstilskottet er bygd opp av desse elementa

- a) tilskott til kapitalutgifter
- b) tilskott til lærarløn
- c) tilskott til andre driftsutgifter.

Tilskottet under b) og c) vert gjeve etter satsar pr. elev.

Til spesielle utgifter kan det gjevast serskilt tilskott.

Satsane for driftstilskottet vert justert kvart år, med utgangspunkt i løns- og kostnadsutviklinga.

§ 18. Egedoms- og ansvarstilhøve.

Skoleeigar er ansvarleg for at det er dekning for dei økonomiske skyldnadene skolen tek på seg. Han skal difor godkjenne budsjett og større økonomiske disposisjonar.

Skoleeigar er ansvarleg for at skolen har naudsynlege lokal til drifta.

Skoleeigar rår sjølv over skoleanlegg og eigedomar.

Tilskott som ikkje er nytta etter føresetnaden kan krevjast tilbakebetalt.

§ 19. Føresegner.

Departementet gjev nærare føresegner om :

1. Skiping av skolar, jfr. § 3.
2. Administrasjonsordninga sentralt og lokalt med instruksar for:
 - styret for skolen, jfr. § 4
 - statens tilsynsmann for folkehøgskolen, jfr. § 5
 - rektor, jfr. § 6
 - lærarråd, jfr. § 7
 - personalråd, jfr. § 8
 - elevråd og elevmøte, jfr. § 9.
3. Kursordningar og skoleår, jfr. §§ 10 og 12.
4. Rettar og pliktar for eievar og tilsette med instruksar for:
 - lærar
 - undervisningsinspektør
 - internatleiar
 - vaktmeister
 - skolesekretær.
5. Driftstilskott, jfr. § 17.
6. Kompetanse og evaluering, jfr. § 13.

§ 20. Brigade i lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærarutdanning.

Lov av 8. juni 1973 nr. 49 om lærarutdanning § 14 skal lyde:

Den som skal tilsetjast i folkehøgskole må til vanleg ha lærar-, adjunkt- eller lektorutdanning.

I tillegg kan ein ved tilsetjing i folkehøgskolen gje kompetanse utfrå reglar fastsette av departementet.

Når styret av omsyn til den samla undervisningssituasjonen ønskjer å tilsetje folk med spesielle kvalifikasjonar, gjeld også desse kompetansereglane.

§ 21. Iverksetjinga av lova.

Lova tek til å gjelde frå den dagen Kongen fastset. ²⁵

Frå same tid vert lov av 28. juli 1949 nr. 19 om folkehøgskular oppheva.

25. Ved kongeleg resolusjon av 12. april 1985 er det fastsatt at lova vert sett i kraft frå 1. august 1985.

Vedlegg 2

Spørreskjema til undersøkelse utført av Statistisk sentralbyrå

1 Bruk av folkehøgskoler

1. Hvor gammel er du?

- 17-19
- 19
- Over 19

2. Har du fullført videregående skole?

- Ja
- Nei

3. Har du generell studiekompetanse ²⁶?

- Ja
- Nei

4. Hvilken linje går du på folkehøgskolen? Kryss av i den kategorien som best passer til ditt linjefag.

- Språkfag
- Estetiske fag og håndverksfag
- Humanistiske fag, tros- og livssynsfag
- Samfunnsfag
- Organisasjons- og ledelsesfag
- Økonomi og ITK-fag
- Helse-, sosial- og idrettsfag
- Samferdsels- og kommunikasjonsfag
- Realfag, industri- og tekniske fag
- Naturbruk, økologi- og miljøvern fag
- Tjenesteyting og servicefag

5. Hvordan fikk du først kjennskap til tilbudet fra folkehøgskolen?

- På skolen
- Gjennom aviser/fjernsyn/reklame
- Internett

26. Generell studiekompetanse defineres som fullført og *bestått* vitnemål fra videregående skole, *eller* fag-/svennebrev *eller* fylte 23 år med minst fem års arbeidserfaring. Følgende felles allmenne fag må være dekket: norsk, engelsk, samfunnsfag, matematikk og naturfag.

- Familie
- Venner
- Annet, spesifiser: _____

6. Søkte du om opptak til flere folkehøgskoler enn den du går på nå?

- Ja
- Nei

7. Søkte du om opptak på universitet eller høyskole samtidig som du søkte folkehøgskole?

- Nei, jeg søkte kun folkehøgskole
- Ja, universitet/høgskole i Norge
- Ja, andre utdanningsinstitusjoner i Norge
- Ja, utdanning i utlandet

8. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander for ditt valg om å begynne på folkehøgskole?

	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig
Jeg ville gjøre "noe annet" et år før jeg begynner på høyere utdanning/i arbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg ville ha et "friår" etter videregående skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg ville ha et år for å tenke over hva jeg vil gjøre senere i livet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg ville utvikle meg selv som menneske	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg ville flytte hjemmefra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg visste ikke hva jeg ville	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg kom ikke inn på den skolen/studiet jeg egentlig ville gå på	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fordi jeg får tre poeng ved inntak til høgre utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det var tilfeldig at jeg begynte på folkehøgskole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander for ditt valg av akkurat denne folkehøgskolen?

	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig
Skolen har den linjen jeg er interessert i	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Jeg ble anbefalt denne skolen av noen som har gått her tidligere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Venner skulle gå på denne skolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg kom ikke inn på den skolen jeg egentlig ville gå på (en annen folkehøgskole eller et annet studietilbud)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolen ligger i et geografisk område jeg ville til	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolen ligger nær mitt hjemsted	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolen ligger langt fra mitt hjemsted	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fordi skolen er kristen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fordi skolen er frilynt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det var helt tilfeldig at jeg søkte denne skolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Et fullført år på folkehøgskole gir tre poeng ved opptak til høgre utdanning. Hvor mye betydde disse tre poengene for din beslutning om å begynne på folkehøgskole?

- Svært mye
- Mye
- Lite
- Svært lite
- Jeg hadde begynt på folkehøgskole uansett
- Vet ikke

11. Hva synes du har vært det viktigste i ditt folkehøgskoleår så langt? Sett maks to kryss.

- Det faglige arbeidet
- Linjefaget
- Undervisningen
- Det sosiale miljøet
- Samværet med andre
- Å bo på internat
- Ekskursjoner/turer
- Annet, spesifiser: _____

12. Hvilke planer har du etter at du har fullført dette året på folkehøgskole?

- Universitet/høgskole i Norge }spm. 13
- Universitet/høgskole i utlandet
- Annen utdanning }spm. 14
- Arbeid
- Vet ikke/har ingen planer

13. Dersom du planlegger å ta høyere utdanning etter folkehøgskoleåret, planlegger du da å ta en utdanning innenfor det samme fagområdet (linjefag) som du nå tar på folkehøgskole?

- Ja, jeg planlegger å ta utdanning innenfor samme fagområde
- Jeg planlegger å ta en utdanning som ligger delvis innenfor samme fagområde
- Nei, jeg planlegger å ta en helt annen utdanning

14. Har du endret dine fremtidsplaner i løpet av tiden du har gått på folkehøgskole?

- Ja
- Nei
- Vet ikke/har ingen planer

Besvares kun av 19-åringer

15. En 19-åring som går på folkehøgskole får stipend fra Lånekassen som om han går på videre gående skole, det vil si at han ved å ta et år på folkehøgskole etter tre år på videregående skole får gunstigere stipend enn ved å begynne på annen utdanning. Hvor mye hadde dette ekstra stipendet å si for din beslutning om å begynne på folkehøgskole?

- Svært mye
- Mye
- Lite
- Svært lite
- Jeg hadde begynt på folkehøgskole uansett
- Vet ikke

16. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2001 foreslått å fjerne ordningen som gjør at 19-åringer som tar et år på folkehøgskole etter tre år i videregående opplæring får ekstra stort stipend, jf. spørsmål 15. Dersom det blir vedtatt å fjerne ordningen, vil det innebære at en 19-åring som tar folkehøgskole vil få en mindre del av støtten fra Lånekassen utbetalt som stipend, og en større del som lån (ca. 14 000 kroner for hele året). Det totale støttebeløpet vil altså være det samme. Tror du at du hadde søkt folkehøgskole dersom denne ordningen med ekstra stort stipend hadde vært fjernet da du skulle søke?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Tusen takk for hjelpen!

Vedlegg 3

Rundskriv F – 48/97: Retningslinjer for utarbeidelse av skoledokumentasjon for folkehøgskolen

1 Bakgrunn

Den 14. januar 1997 fattet Stortinget bl a følgende vedtak:

«Med verknad frå og med skoleåret 1997-98 skal eievar som gjennomfører eit folkehøgskoleår på 33 veker, få utteljing i form av tre konkurransepoeng ved opptak til høgre utdanning i tillegg til alderspoeng, under føresetnad av skoledokumentasjon og registrert elevframmøte på 90 %».

(Innst S nr 91 (1996-97) Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om folkehøgskolen og utdanningssamfunnet. St meld nr 51 (1995-96) – pkt IV s 6)

Ut fra dette må skoler som ønsker at elevene kan få konkurransepoeng ved opptak til høyere utdanning, innen 1. november 1997 sende sin skoledokumentasjon til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for vurdering. Skoledokumentasjonen utarbeides etter retningslinjer som følger i dette rundskrivet. Når dokumentasjonen er vurdert, vil departementet gjøre kjent hvilke skoler som med virkning fra skoleåret 1997-98 har godkjent skoledokumentasjon.

Skoledokumentasjonen er en av forutsetningene i Stortingets vedtak, og et grunnlag for departementets forvaltning av vedtaket. Den er en dokumentering av skolen som læringsarena for allmenndanning og personlighetsutvikling, og en kvalitetssikring i forhold til det å kunne gi konkurransepoeng ved opptak til høyere utdanning.

Godkjenning som folkehøgskole er hjemlet i § 3 i lov om folkehøgskolar: *«Godkjenning av nye skolar og vilkår for driftstilskott. Departementet avgjer kva for skolar som skal godkjennast for tilskott etter denne lova, jfr. § 17.»* Skoledokumentasjonen angår ikke dette godkjenningsforholdet, men det er bare skoler som er godkjent for tilskott som kan sende inn skoledokumentasjon.

2 Presiseringer

2.1 «-gjennomfører eit folkehøgskoleår på 33 veker»

Lov av 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskolar § 13: *«Skoletida: Kvar skole skal ha eit hovudkurs på minst 16.5 undervisningsveke. Skolane kan elles skipe til kurs av ulik lengd.»*

Uttelling i form av konkurransepoeng er knyttet til «eit folkehøgskoleår på 33 veker». «Eit folkehøgskoleår på 33 veker» er i denne sammenheng å forstå som enten et hovedkurs på 33 uker eller som to påfølgende hovedkurs på 16,5 uker som bygger på hverandre, har en naturlig sammenheng og som til sammen utgjør en enhet på 33 uker.

2.2 «registrert elevframmøte på 90%»

Elevframmøte gjelder deltagelse i undervisning, sosialpedagogisk virksomhet, prosjekt og studieturer. Dette betyr å bo i skolens internat og være fulltidselev.

Fravær føres etter vedlagte fraværreglement, som bygger på fraværreglementet for videregående skole (Vedlegg 1).

Skolens vitnemål utarbeides etter *Mal for vitnemål for et folkehøgskoleår på 33 uker* (Vedlegg 2).

2.3 «utteljing i form av tre konkurransepoeng»

Ordningen med tre konkurransepoeng ved opptak til høyere utdanningiverksettes studieåret 1998-99. Stortinget ba 14. januar 1997 også "Regjeringa gjere ein gjennomgang og ei vurdering av bruk av poeng for andre utdanningstilbod m. v. enn folkehøgskolen ved opptak til høgre utdanning". Departementet legger 2. mai 1997 fram *St. meld. nr 49 (1996-97) om prinsipper for rangering av søkere til universiteter og høyskoler*. Når Stortinget har behandlet denne meldingen, vil hele regelverket for opptak til universiteter og høyskoler kunne fastsettes.

3 Retningslinjer for utarbeidelse av skoledokumentasjon

3.1 Generelt

Skoledokumentasjonen utarbeides på grunnlag av gjeldende lov og regelverk for folkehøgskolen. Rapporten fra Kompetanseprosjektet i folkehøgskolen, forsøksvirksomhet 1991-94 : *Kompetanseprosjektet i folkehøgskolen -en dokumentasjon*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Januar 1995 bør brukes som grunnlagsdokument for utarbeidelsen.

Skoledokumentasjonen er skolens egen beskrivelse av verdigrunnlag og mål, innhold og arbeidsformer, veiledning og vurdering, vitnemål, rammefaktorer og planlegging og utviklingsarbeid. Den er en helhetlig framstilling av skolen som læringsarena, og av forutsetningene for å realisere målsettingen og formidle læringsprogrammet. Det er viktig at hele skolemiljøet er delaktig i og kan vedkjenne seg dokumentasjonen. Leder for skolens styre og rektor står ansvarlig for at skoledokumentasjonen er behandlet i skolens lærerråd, personalråd og styre, og dokumentasjonen skal være undertegnet av styreleder og rektor.

3.2 Form og omfang

For behandlingen av dokumentasjonene i departementet, er det viktig at de har en form som letter arbeidet med gjennomgangen og vurderingen. Skolene må derfor følge disposisjonen i vedlagte mal for skoledokumentasjon (Vedlegg 3).

Dokumentasjonen skal maksimalt ha et omfang på 50 A4-sider. Den leveres både på diskett (kompatibel til Microsoft Windows) og i papirutskrift, kopiert på en side og heftet (ikke i ringperm).

3.3 Forholdet til andre skoleslag og utdannelse

Skoledokumentasjonen utarbeides på grunnlag av bestemmelsene i rundskriv F-5/91, F-74/94 og F-38/97, pkt 3.1.

3.4 Dokumentasjonens gyldighetstid

Dokumentasjoner som sendes inn før 1. november 1997 har foreløpig gyldighet til og med skoleåret 1999-2000. Departementet kan endre gyldighetstiden.

Endringer i skolens situasjon som har betydning for dokumentasjonen, skal meldes departementet som eget punkt i årsrapporten, første gang i rapporten for 1998.

Departementet kan be om ny skoledokumentasjon, forklaring eller supplerings til gjeldende dokumentasjon når det er nødvendig.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Statens utdanningskontor i fylket skal alltid ha et eksemplar av skolens dokumentasjon, og et ajourført eksemplar må alltid finnes på skolen til bruk ved eventuelle tilsynsbesøk.

4 Retningslinjer for utarbeidelse av vitnemål for et folkehøgskoleår på 33 uker

4.1 Om vitnemål i forskriftene

«Ved fullført kurs får kvar elev eit vitnemål som gjev informasjon om skoleslaget og den særskilde skolen, med omtale av undervisningsopplegg og arbeidsmåtar. Vitnemålet skal vidare syne kva fag og emne eleven har hatt.

Vitnemålet kan og ha ei vurdering av eleven sitt tilhøve til undervisning og internatmiljø, eller ein uttale om kva inntrykk ein har hatt av eleven gjennom kurset.

Fråvær under kurset skal gå fram av vitnemålet.

For kortare kurs kan vitnemålet ha ei noko enklare form.» (*Forskrift om folkehøgskolen*, 27. desember 1991, pkt 6.3)

4.2 Om vitnemål i Innst S nr 91 (1996-97)

«F l e i r t a l e t meiner at som dokumentasjon på avslutta skolegang har eleven krav på vitnemål utforma av den enkelte skole. Vitnemålet skal innehalde ein felles presentasjon av skoleslaget og gi ein del sentrale opplysningar om læringsprogrammet til skolen, om eleven sitt nærvære og fråvære.»

(Kyrkje-, utdanning- og forskingskomiteen, S nr 91 (1996-97))

4.3 Mal for vitnemål

Etter stortingsvedtaket om at folkehøgskolene kan gi 3 konkurransepoeng ved opptak til høgere utdanning, finner departementet det nødvendig med en harmonisering av vitnemålet fra folkehøgskolene. Av hensyn til mottakerinstitusjoner og andre brukere, må det ha en form som på forståelig og reativ enkel måte kommuniserer innholdet, og som gjør det gjenkjennelige og praktisk for bruk av ulike instanser. Departementet foreslår at det utarbeides en egen logo for vitnemål fra folkehøgskolen, som brukes sammen med skolens egen.

Vitnemålet presenterer skolen som folkehøgskole, og er et dokument som sier mer om skolen enn om den enkelte elev.

Fravær ut over 10 % bør ordinært føre til at eleven ikke får vitnemål. Vitnemål som kvalifiserer til tre konkurransepoeng ved opptak til høgere utdan-

ning, kan bare gis til elever som har 90 % registrert elevframmøte, og som bor i skolens internat og er fulltidselever.

Vitnemålet er elevens dokumentasjon på å ha deltatt i skolens læringsprogram på en tilfredsstillende måte.

Skolens vitnemål utarbeides etter *Mal for vitnemål for et folkehøgskoleår på 33 uker* (Vedlegg 2).

Fraværsreglement

(Bygger på fraværsreglementet for videregående skole)

Alt fravær føres på vitnemålet. Fraværet føres i dager og enkelttimer.

Fravær utover 10 % fører normalt til at eleven ikke får godkjent vitnemål.

10% fravær er lik 19 dager.

1 dag er lik 6 timer. Timene gjøres om til dager når prosenten regnes ut.

Årsak til fravær kan kreves påført vitnemålet. Eleven har selv ansvar for å dokumentere årsaken til fraværet.

Begrenset oppad til 15 dager i skoleåret *regnes følgende ikke som fravær*, men bør søkes kompensert ved elevens egeninnsats tilrettelagt av skolen:

- arbeid på landsplan som tillitsvalgt i landsdekkende organisasjoner
- dokumenterte lovpålagte oppmøter
- dokumentert langvarig og/eller kronisk sykdom
- organisert hjelpearbeid i krisesituasjoner
- annet spesielt fravær godkjent av lærerråd

Organisert eller selvstendig studiearbeid, herunder skoleadministrative gjøremål, etter avtale med faglærer eller rektor, regnes ikke som fravær.

For elever som deltar i f eks idrettsarrangementer på landsplan, kan skolen utarbeide egne retningslinjer.

Fraværsreglementet og konsekvensene av et fravær utover 10%, gjøres kjent for elevene.

90 % registrert elevframmøte er en forutsetning for å få 3 konkurransepoeng ved opptak til høyere utdanning.

Mal for vitnemål for et folkehøgskoleår på 33 uker

1 Omfang og størrelse

4 A4-sider (falset). Forsiden har den felles folkehøgskolelogoen, sammen med skolens navn og logo. Midtsidene og baksiden nyttes til tekst.

2 Innhold – Om folkehøgskolen generelt og om den aktuelle skole

2.1 Informasjon om folkehøgskolen (felles for alle skolene)

Fra lov av 8. juni 1984 nr 64 om folkehøgskolar:

«§ 2 *Føremål*. Folkehøgskolen skal i samsvar med sine tradisjoner fremje allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg. Innan dei rammer dette gjev, fastset skoleeigar verdigrunnlag og målsetjing.»

«§ 13 *Kompetanse*. Folkehøgskolen er ein pensum- og eksamensfri skole.....»

Folkehøgskolen er et nordisk skoleslag med røtter i åndsstrømninger i det 19. og 20. århundret. Norge fikk sin første folkehøgskole i 1864, og har i dag rundt 80 folkehøgskoler spredt over hele landet.

Folkehøgskolen er en skole for allmenndanning, personlig utvikling og folkelig opplysning.

Folkehøgskolen er internatskole, der internatet er en del av det pedagogiske helhetsmiljøet.

Folkehøgskolene har ingen utenforliggende krav til undervisningsopplegg og pensum. Innenfor de rammer som er gitt i lov og forskrifter og på skoleslagets felles pedagogisk-ideologiske basis, utarbeider hver folkehøgskole sitt opplegg og tegner sin profil.

Den 14. januar 1997 fattet Stortinget bl a følgende vedtak:

«Med verknad frå og med skoleåret 1997-98 skal elevar som gjennomfører eit folkehøgskoleår på 33 veker, få uttelling i form av konkurransepoeng ved opptak til høgre utdanning i tillegg til alderspoeng, under føresetnad av skoledokumentasjon og registrert elevframmøte på 90 %.»

2.2 folkehøgskole (skolens navn)

A. Generelle opplysninger som inneholder opplysninger om:

- Skoleeier, organisatorisk tilknytning i folkehøgskolen
- Verdigrunnlag og mål

B. Presentasjon av innhold og arbeidsformer

2.3 Skoledokumentasjon

..... folkehøgskole har utarbeidet skoledokumentasjon og fått denne godkjent av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i brev.....

3 Om eleven

..... (elevens navn)

- Fag og emner (antall timer)
- Prosjekter, studieturer, praksis, særoppgaver o l
- Deltakelse i råd og utvalg

4 Om frammøte og fravær

All undervisning, organisert sosialpedagogisk virksomhet, prosjekter, studieturer o l er obligatorisk. Et folkehøgskoleår på 33 uker er på til sammen 185 dager.

Fravær føres etter fraværsreglement som bygger på fraværsreglementet for videregående skole.

..... (elevens navn)

har vært til stede ved..... % av skolens obligatoriske læringsprogram.

Fravær:..... dager og..... timer

Merknader til fraværet:

5 Underskrift

Rektor og linjelærer skriver under vitnemålet, som dato- og stedfestes.

Mal for skoledokumentasjon for folkehøgskolen

A Innledning

Presentasjon av skolen – historie, organisering og eierforhold.

B Verdigrunnlag og mål

§ 2 i lov om folkehøgskolar: « *Føremål.* Folkehøgskolen skal i samsvar med sine tradisjonar fremje allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg. Innan dei rammer dette gjev, fastset skoleeigar verdigrunnlag og målsetjing.»

Presentasjon av skolens verdigrunnlag og mål, i forhold til *den generelle målsetting* for skoleslaget.

C Innhold og arbeidsformer*C 1 Skoleplan og undervisningsopplegg*

Presentasjon av undervisningsopplegget med fag og emneområder. Presentasjonen må inneholde eksempler på mer omfattende emneplan og vise hvordan skolens planer står i forhold til skolens og skoleslagets målsetting.

C 2 Arbeidsmetoder og læringsformer

Skolen presenterer sin pedagogiske og metodiske profil, og beskriver hvordan undervisningsopplegg, organisering av undervisningen, forholdet mellom praktisk og teoretisk innføring, prosjektarbeid, ekskursjoner o l er ledd i arbeidet med allmenndanning.

C 3 Sosialpedagogisk arbeid

§ 14 i lov om folkehøgskolar: « *Arbeidsområda for undervisningspersonalet i folkehøgskolen.* Arbeidet for undervisningspersonalet i folkehøgskolen femner om undervisning, sosialpedagogisk arbeid og pedagogisk utviklingsarbeid.»

Skolen presenterer det sosialpedagogiske opplegget med de ulike former for tiltak og aktiviteter, organiserte av skolen og elevinitierte, og beskriver hvordan dette er en del av skolens helhetsopplegg.

D Veiledning og vurdering – Vitnemål*D 1 Veiledning og vurdering*

§ 13 i lov om folkehøgskolar: « *Kompetanse.* Folkehøgskolen er ein pensum- og eksamensfri skole.....»

En kontinuerlig prosessevaluering er en viktig forutsetning i en eksamensfri skole. Skolen presenterer opplegget for hvordan en gjennomorganisert samtalebasert veiledning og vurdering, bl a i planlagte elevsamtaler, følger opp den enkelte elev og gir tilbakemeldinger som et nødvendig element i læringsprosessen.

D 2 Vitnemål

Når en elev har minst 90 % registrert frammøte, utstedes vitnemål for gjennomført kurs. Skolen må legge ved et eksemplar av vitnemålet og redegjøre for hvordan elevframmøte registreres. Vitnemålet utarbeides etter *Mal for vitnemål for et folkehøgskoleår på 33 uker.*

E Rammefaktorer*E 1 Fysiske*

E 1.1 Presentasjon av skolens *lokalisering og nærmiljø, lokaliteter og utstyr.*

E 1.2 Presentasjon av *skolens økonomi* ved oversikt for 1994, 1995 og 1996 når det gjelder totale inntekter, utgifter, årsresultat og egenkapital.

E 1.3 Utnyttelse av skolens kapasitet ved oversikt som viser godkjent inter-natkapasitet, antall fysiske elever på *hovedkurs* 1994-95, 1995-96 og 1996-97, og godkjent tilskuddselevtall 1993, 1994 og 1995 på hovedkurs, kortkurs og totalt.

E 2 Menneskelige

E 2.1 Presentasjon av *skolens personale* gjennom opplysninger om kompetanse, ansiennitet (samlet og i nåværende tilsetting) og arbeidsoppgaver.

E 2.2 Presentasjon av *elevgrunnlaget på hovedkurs* de tre siste årene ved opplysninger om elevenes alder, kjønn, utdanningsbakgrunn og geografisk tilhørighet.

E 3 Skolerute og døgnrytme

Presentasjon av organisering av undervisning og sosialpedagogisk virksomhet for elever og personale.

F Pedagogisk planlegging og utviklingsarbeid

§ 14 i lov om folkehøgskolar: « *Arbeidsområda*..... femner om..... pedagogisk utviklingsarbeid» (jf ovenfor, C 3).

Presentasjon av skolens opplegg for intern, skolebasert vurdering, og klargjøring av hvordan det gjennom pedagogisk utviklingsarbeid og på andre måter er lagt til rette for kontinuerlig vurdering og kvalitetssikring av skoledriften. Dokumentasjonen må vise hvilke instanser som er engasjert i dette arbeidet, og på hvilken måte.

